

Die GUS als Wirtschaftsraum: weiterer Zerfall oder Reintegration?

Pankov, Vladimir

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pankov, V. (1995). *Die GUS als Wirtschaftsraum: weiterer Zerfall oder Reintegration?* (Berichte / BIOst, 2-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49224>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

.....
4

1. Einleitung

.....
7

2. Das Wesen und die Entwicklungsetappen der GUS

.....
7

3. Die Wirtschaftsbeziehungen im GUS-Raum: Auf dem Wege zur Wirtschaftsunion

.....
9

4. Die Währungsbeziehungen im GUS-Raum

.....
18

5. Abschließende Bemerkungen und Ausblick

.....
28

Summary

.....
31

24. November 1994

Der Verfasser ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Lomonossow-Universität und z.Zt. als Gastprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien tätig.

Redaktion: Brigitta Godel/Christian Meier

Vladimir Pankov

Die GUS als Wirtschaftsraum: Weiterer Zerfall oder Reintegration?

Bericht des BIOst Nr. 2/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die Geburtswehen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) haben sowohl in der ehemaligen Sowjetunion als auch außerhalb ihres einstigen Territoriums nur wenig Aufmerksamkeit hervorgerufen. Kaum einer der bedeutenden Wissenschaftler und Politiker im In- und Ausland hat dieses neue Phänomen ernst genommen und ihm ein langes Leben prophezeit. Dafür gab es auch gute Gründe, die nicht zuletzt mit dem recht zufälligen, überstürzten und spontanen Zustandekommen dieser Einrichtung zusammenhingen. Die ersten anderthalb bis zwei Jahre ihrer Existenz gaben auch objektiv wenig Anlaß, sich intensiv mit ihr zu beschäftigen. So verwundert es nicht, daß die Veröffentlichungen in der westlichen, auch in der deutschsprachigen Fachliteratur und Publizistik über die GUS als solche bisher sehr dürftig und dabei in der Regel recht kritisch, abwertend und "schulmeisterlich" ausfielen.

Bis Mitte 1993 überwogen im GUS-Raum eindeutig Desintegrationstendenzen, die dann zum Stillstand kamen und von vielen, wenn auch noch vagen Ansätzen zu einer Konsolidierung abgelöst wurden. In der vorliegenden Studie werden die Ursachen und der Inhalt dieser sich abzeichnenden Trendwende analysiert, und es wird ein Blick in die nähere und fernere Zukunft der GUS gewagt.

Ergebnisse

1. Die GUS entstand eindeutig als Einrichtung für eine "zivilisierte Ehescheidung", was allerdings offiziell in dieser Formulierung aus verständlichen Gründen nie geäußert wurde. Es handelte sich um eine Notlösung, die eine Katastrophe vermeiden sollte, die sich aus einer quasi sofortigen Auflösung der Verflechtungen im Rahmen der ehemaligen Sowjetunion hätte ergeben können. So kann man der GUS zugute halten, daß sie die schlimmste "jugoslawische Variante" bisher vermeiden half und eine aus dem Zerfall der UdSSR entstandene Rechtslücke weitgehend schließen konnte, sofern die Rechtslage auf dem jeweiligen Gebiet nicht durch die Gesetzgebung der ehemaligen Sowjetrepubliken geregelt war.
2. Das ursprüngliche Vorhaben einer "zivilisierten Ehescheidung" hat die heutige Konstellation der GUS wesentlich vorgeprägt. Es steuerte z.B. der Errichtung eines wirksamen Rechtsgebäudes zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen immer wieder entgegen. Ihrem Wesen nach ist die GUS heute eine relativ unverbindliche zwischenstaatliche Organisation mit unterschiedlich ausgeprägten Ansätzen zur Zusammenarbeit auf mehreren Gebieten, vor allem im Bereich der

Wirtschaft sowie der Sicherheitspolitik gegenüber den Drittländern.

3. In der bisherigen Entwicklung der GUS zeichnen sich mehr oder weniger deutlich drei Etappen ab:
 - die Periode der Abrechnung mit der Sowjetunion und damit der Desintegration (seit der Gründung der GUS im Dezember 1991 bis Mitte 1993);
 - die Periode der Ernüchterung und des Umdenkens (das zweite Halbjahr 1993);
 - die Periode, für die eine gewisse Belebung zentripetaler, integrativer Tendenzen charakteristisch ist (ihr Beginn kann mit dem GUS-Gipfeltreffen in Aschhabad Ende Dezember 1993 markiert werden).
4. Das am 24. September 1993 unterzeichnete GUS-Abkommen über den Aufbau einer Wirtschaftsunion ist inhaltlich weitgehend vom EU-Vorbild geprägt. Als Etappen auf dem Weg dorthin werden eine Freihandelszone, eine Zollunion sowie eine Wirtschafts- und Währungsunion angesehen. Allerdings stellt dieses Dokument nur ein Rahmenabkommen dar, zu dessen Verwirklichung noch eine große Anzahl multi- und bilateraler Sonderabkommen vorbereitet und getroffen werden muß. Von den bisherigen Papieren dieser Art sind vor allem die Abkommen über die Freihandelszone (April 1994) und über die Zahlungsunion (September 1994) positiv hervorzuheben.
5. Bisher ist die gesamte, also auch die ökonomisch relevante Rechtspraxis der GUS durch die "Koexistenz" von GUS-weiten Abkommen und bilateralen Verträgen sowie Sonderregelungen gekennzeichnet, wobei die bilaterale Komponente klar überwiegt. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß in absehbarer Zeit EU-ähnliche Tendenzen das Übergewicht gewinnen könnten, wo die multilaterale Komponente vor der bilateralen eindeutig Vorrang hat. Die multilaterale Komponente in der GUS könnte erst dann real an Bedeutung zunehmen, wenn sich Tempo und Gestalt der Transformationsprozesse in den einzelnen GUS-Staaten einander annähern würden und es zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung käme.
6. Die GUS entwickelt sich als eine Gemeinschaft mit mehreren Geschwindigkeiten der ökonomischen Integration, in der die Intensität der Integrationsprozesse zwischen den einzelnen Mitgliedsländern bereits unterschiedlich ist und dies voraussichtlich noch vermehrt sein wird. Allenfalls sind zwei Zonen einer verstärkten Integration im Entstehen begriffen. So haben Rußland und Weißrußland ab dem 1. Mai 1994 die Zölle im gegenseitigen Handel abgeschafft. Sie streben ein engeres Zusammengehen im währungspolitischen Bereich an, obwohl das von beiden Ländern im Januar 1994 unterzeichnete Abkommen über die Vereinigung ihrer Geldsysteme nicht verwirklicht werden konnte und wesentlich korrigiert werden muß. Die zweite Zone einer verstärkten Integration zeichnet sich in Mittelasien ab. Im Juli 1994 wurde von Kasachstan, Usbekistan und Kirgisien das Abkommen über die Errichtung der Zentralasiatischen Wirtschaftsunion (ihr könnten sich Turkmenien und später auch Tadschikistan anschließen) unterzeichnet, das mittelfristig weitgehend realisiert werden kann.
7. Der ehemalige einheitliche Wirtschaftsraum der Sowjetunion ist so desintegriert, daß viele frühere Verflechtungen im Bereich der Spezialisierungs-, Kooperations- und Lieferbeziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekten diverser GUS-Länder nicht mehr wiederhergestellt bzw. repariert werden können, zumal sie weitgehend nicht rational-ökonomisch, sondern dirigistisch-planwirtschaftlich determiniert worden waren. Folglich geht es heute praktisch nicht so sehr um

die Reintegration als um die Neuorientierung der GUS-Länder im Rahmen einer marktwirtschaftlich organisierten Staatengemeinschaft.

8. Mittel- und langfristig sind zwei Szenarios möglich:

Szenario 1 beinhaltet eine schrittweise Entfaltung integrativer, zentripetaler Prozesse im ökonomischen Bereich in der einen oder anderen Form, was durch eine engere Zusammenarbeit auf politischem und sicherheitspolitischem Gebiet flankiert werden könnte. Dafür sprechen objektive, ja lebenswichtige Interessen aller GUS-Länder, die in den seit der Jahreswende 1993/94 im GUS-Raum sichtbaren Konsolidierungstendenzen zum Ausdruck kommen.

Szenario 2 hat die gegenläufige, desintegrative Entwicklung der GUS zum Inhalt. In diese Richtung wirken nicht nur immer noch starke nationalistische Tendenzen im GUS-Bereich außerhalb Rußlands - nur in Weißrußland sind sie bisher eher eine Randerscheinung -, sondern auch der im Aufstieg begriffene russische Neoisolationismus. Dieser will mit der Sponsorenrolle Rußlands gegenüber "Bruderrepubliken" Schluß machen und die Beziehungen zu ihnen in weltwirtschaftlich üblicher Weise auf äquivalenter Grundlage gestalten. Die Verwirklichung des Szenarios 2 könnte unter Umständen durch die Politik einiger Drittländer gefördert werden.

Die Verwirklichung des Szenarios 1 ist insgesamt viel wahrscheinlicher als jene des Szenarios 2. Die Neuintegration im GUS-Raum würde nicht nur allen GUS-Ländern zugute kommen, sondern sich auch weltweit ökonomisch und sicherheitspolitisch positiv auswirken.

1. Einleitung

Die Geburtswehen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) haben sowohl in der ehemaligen Sowjetunion als auch außerhalb ihres einstigen Territoriums nur wenig Aufmerksamkeit hervorgerufen. Kaum einer der bedeutenden Wissenschaftler und Politiker im In- und Ausland hat dieses neue Phänomen ernst genommen und ihm ein langes Leben prophezeit. Dafür gab es auch gute Gründe, die nicht zuletzt mit dem recht zufälligen, überstürzten und spontanen Zustandekommen dieser Einrichtung zusammenhingen. Die ersten anderthalb bis zwei Jahre ihrer Existenz gaben auch objektiv wenig Anlaß, sich intensiv mit ihr zu beschäftigen. So verwundert es nicht, daß die Veröffentlichungen in der westlichen, auch in der deutschsprachigen Fachliteratur und Publizistik über die GUS als solche bisher sehr dürftig und dabei in der Regel recht kritisch, herabwürdigend und "schulmeisterlich" ausfielen.

Die geringe Zahl der Publikationen über die GUS hat auch einen anderen Hintergrund, der jedoch ebenfalls mit deren offensichtlicher Schwäche zusammenhängt. Nicht zuletzt diese Schwäche hat wohl die Funktionäre des GUS-Koordinationszentrums in Minsk dazu bewogen, viele GUS-Dokumente als "Verschlußsache" zu behandeln, obwohl sie in der Tat keine wirklichen Geheimnisse beinhalten. Damit hat man vermutlich auch den altstalinistischen Geheimhaltungstraditionen Tribut gezollt, die die Denkweise nicht nur der ehemaligen Nomenklatura-Angehörigen in der Ex-UdSSR immer noch mitbeeinflussen. Wie dem auch sei, die GUS-Beschlüsse werden normalerweise in sehr kurzen Auszügen und kaum im Wortlaut veröffentlicht. In Minsk sind sie im Wortlaut kaum zu beschaffen. So hatte auch der Autor dieses Berichts große Mühe, die Dokumente im Wortlaut zu erhalten.

Dennoch ist es objektiv notwendig und ratsam, sich ernsthaft und vermehrt mit der GUS zu befassen. Die Gemeinschaft ist - entgegen den weitverbreiteten Mutmaßungen und Erwartungen - nicht zusammengebrochen und heute eher eine Realität als in ihrer Geburtsstunde. Das trifft vor allem auf den ökonomischen Bereich zu, dem in dem vorliegenden Bericht das Hauptaugenmerk gilt.

2. Das Wesen und die Entwicklungsetappen der GUS

Die GUS wurde im Dezember 1991 auf den Trümmern der zerfallenen Sowjetunion gegründet. Das Gründungsdokument der GUS, die Erklärung von Alma-Ata vom 23. Dezember 1991, wurde zunächst von den Staatsechefs elf ehemaliger Sowjetrepubliken unterzeichnet. Später hat sich ihnen auch Georgien angeschlossen. Die Ukraine fungierte von Anfang an als "assoziiertes" Mitglied der GUS, obwohl die Art und Weise ihrer Beteiligung de facto keine greifbaren Unterschiede zu jener der anderen GUS-Mitglieder aufweist. Die baltischen Ex-Sowjetrepubliken bleiben ihr bisher fern und werden dies wohl auch weiterhin sein, weil sie grundsätzlich keine exklusiven Bündnisse mit den anderen Ex-Sowjetrepubliken eingehen wollen.

Ihrem *Wesen* nach ist die GUS heute eine relativ lose zwischenstaatliche Organisation mit unterschiedlich ausgeprägten Ansätzen einer Zusammenarbeit auf mehreren Gebieten, vor allem dem der Wirtschaft sowie der Sicherheitspolitik gegenüber Drittländern.

Die GUS entstand eindeutig als Einrichtung für eine "zivilisierte Ehescheidung", was allerdings offiziell in dieser Formulierung aus verständlichen Gründen nie geäußert wurde. In der Erklärung von Alma-Ata wurde unterstrichen, daß die GUS "weder ein Staat noch ein supranationales Gebilde ist". Das war eine Notlösung, die eine Katastrophe vermeiden sollte, die sich aus einer quasi sofortigen Auflösung der Verflechtungen im Rahmen der ehemaligen Sowjetunion hätte ergeben können. So kann man der GUS zugute halten, daß sie die schlimmste "jugoslawische Variante" bisher vermeiden half und eine aus dem Zerfall der UdSSR entstandene Rechtslücke weitgehend schließen konnte, sofern die Rechtslage auf dem jeweiligen Gebiet durch die Gesetzgebung der Ex-Sowjetrepubliken geregelt war.

Dabei ist festzuhalten, daß das ursprüngliche Vorhaben einer "zivilisierten Ehescheidung" die heutige Konstellation in der GUS wesentlich vorgeprägt hat. Es steuerte z.B. der Errichtung eines wirksamen Rechtsgebäudes zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen immer wieder entgegen. So wurde in den ersten beiden Jahren seit der GUS-Gründung eine Fülle (etwa 400!) zwischenstaatlicher (bi- oder multilateraler) Dokumente unterschiedlicher Provenienz verabschiedet, die sich jedoch zum Teil widersprechen und bisher ungenügend oder gar nicht verwirklicht worden sind.

In der bisherigen Entwicklung der GUS zeichnen sich mehr oder weniger deutlich folgende drei *Etappen* ab:

Erstens: Periode der Abrechnung mit der Sowjetunion und damit der Desintegration.

In den GUS-Staaten, vor allem in denen außerhalb Rußlands, genoß man die neue Unabhängigkeit in vollen Zügen und versprach sich davon weitgehende und hoffnungsvolle Perspektiven. Allerdings war das vor allem für die einheimischen neuen Führungseliten und Nationalisten typisch¹, jedoch erheblich weniger oder gar nicht für die Masse der Bevölkerung.

Die sich bereits an der Schwelle der neunziger Jahre in der Sowjetunion immer mehr abzeichnenden Desintegrationstendenzen haben sich in dieser Periode, die etwa bis Mitte 1993 andauerte, noch wesentlich durch einen harten, häufig unfairen Kampf um die Aufteilung des UdSSR-Vermögens verstärkt, was die ohnehin sehr schmerzhaft Talfahrt der Wirtschaften aller GUS-Staaten noch weiter beschleunigte.

Zweitens: Periode der Ernüchterung und des Umdenkens, die in die Zeit bis zur Jahreswende 1993/94 fällt und deren Ende insbesondere von den Ergebnissen des Gipfeltreffens in Aschhabad Ende Dezember 1993 markiert wurde.

Die Desillusionierung über eine übertriebene "Unabhängigkeit" voneinander mußte zwangsläufig ziemlich bald eintreten, was wohl auch der Fall war. Denn alle GUS-Staaten bildeten früher einen einheitlichen Wirtschaftskomplex mit einer tiefgehenden interregionalen Arbeitsteilung, die eine der wichtigsten Klammern des ökonomischen Lebens in der Sowjetunion war und großen Einfluß auf die wirtschaftliche Effizienz und das Lebensniveau der Bürger in allen Sowjetrepubliken ausübte.

So mußten alle Seiten früher oder später einsehen, daß man nicht weiter auseinanderdriften darf. Sollte dies hypothetisch doch geschehen, so würde sich das ohnehin nicht sehr große Net-

¹ Vladimir Pankov, Die Bestie ist los! Der neue Nationalismus in der ehemaligen Sowjetunion, in: Die Zukunft, 7/1993, S. 35ff.

tosozialprodukt in Rußland zusätzlich um 20 bis 25%, in den anderen GUS-Staaten gar um das Drei- bis Fünffache verringern.¹

Jedoch auch heute schon leiden Tausende und aber Tausende russische Betriebe unter dem Ausfall der Zulieferungen aus dem nahen Ausland und müssen deshalb Kurzarbeit einführen oder gar ihre Produktion stilllegen. Denn im Bereich des Maschinenbaus z.B., wo die Kooperationsverflechtungen besonders eng sind, befinden sich 40% der ehemaligen sowjetischen Betriebe außerhalb Rußlands. Daraus ergeben sich für Rußland nicht zuletzt sicherheitspolitische Konsequenzen. So können russische Betriebe im Alleingang nur 17% der bis zum Jahr 2000 geplanten Waffen herstellen.

Noch wesentlich größer ist die Abhängigkeit der anderen GUS-Volkswirtschaften von Rußland. Sie führte nach dem Zerfall der UdSSR in kurzer Zeit zu einem riesigen Schuldenberg gegenüber Rußland. So schuldeten die GUS-Betriebe Rußland Anfang 1994 rund 3,5 Billionen Rubel für gelieferte Waren und Leistungen sowie 2,4 Billionen Rubel für Staatskredite.

Drittens: Vor diesem objektiven Hintergrund zeichnet sich seit der Jahreswende 1993/94 eine dritte Etappe ab, für die zentripetale Ansätze, wenn auch wenig konsequente und schlagkräftige, charakteristisch sind.

Dies trifft vor allem für den ökonomischen Bereich zu. Auf den Gipfeltreffen in Aschchabad im Dezember 1993 (das ist wohl der Zeitpunkt des Beginns der dritten Etappe) und in Moskau im April 1994 wurden 40 Dokumente verabschiedet, die, sollten sie umgesetzt werden, eine ins Gewicht fallende ökonomische Reintegration oder eher Neuintegration im GUS-Raum herbeiführen könnten.

Allerdings erschweren nicht nur die heutige ökonomische und soziale Krise in allen GUS-Staaten, sondern auch der desolante Zustand der Wirtschafts- und Währungsbeziehungen zwischen ihnen den Fortschritt der Konsolidierungsprozesse im GUS-Raum, worauf nun ausführlich einzugehen ist.

3. Die Wirtschaftsbeziehungen im GUS-Raum: Auf dem Wege zur Wirtschaftsunion

Das im Januar 1993, d.h. noch in der ersten Entwicklungsetappe der GUS angenommene Statut dieser Organisation beinhaltet in Art. 4 nur sehr allgemeine, recht verschwommen formulierte Zielsetzungen hinsichtlich der ökonomischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und läßt keinerlei handfeste Integrationsabsichten erkennen. Das Ziel der schrittweisen Errichtung einer *Wirtschaftsunion* wurde erst Ende August 1993 in dem in Minsk paraphierten Vertragsentwurf über die GUS-Wirtschaftsgemeinschaft offiziell verankert. Auf dieser Basis entstand das Rahmenabkommen über die Wirtschaftsunion, das seit dem Gipfeltreffen in Aschchabad Ende Dezember 1993 von allen GUS-Mitgliedstaaten grundsätzlich gebilligt wird. Um dieses Abkommen zu verwirklichen, bedarf es jedoch noch vieler Sonderabkommen zur Regelung konkreter Aspekte der ökonomischen Integration. Da solche Abkommen normalerweise nur als Ergebnis vieler Kompromisse und erst nach einem langen Tauziehen zustande kommen, läßt sich die Zukunft der GUS als Wirtschaftsgemeinschaft nur in groben Umrissen skizzieren und voraussagen.

¹ Vladimir Gavrilov, Wird Rußland aufhören, ein Sponsorland zu sein? (russ.), in: Birževye vedomosti, 23/1994.

Es ist zunächst anzunehmen, daß sich, wie in Art. 5 des GUS-Statuts vorgesehen, die seitherige Praxis der "Koexistenz" von GUS-weiten Abkommen und bilateralen Verträgen sowie Sonderregelungen fortsetzen wird, wobei die bilaterale Komponente bisher eindeutig überwiegt. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß in absehbarer Zeit EU-ähnliche Tendenzen das Übergewicht gewinnen könnten, wo die multilaterale Komponente vor der bilateralen eindeutig Vorrang hat. Die multilaterale Komponente in der GUS könnte erst dann real an Bedeutung zunehmen, wenn sich Tempo und Gestalt der Transformationsprozesse in den einzelnen GUS-Staaten einander annähern würden und es zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung käme. Solange dies nicht der Fall ist, wird es in hohem Umfang bilaterale Abkommen über Teilfragen geben. So hat allein Rußland im ersten Halbjahr 67 derartige Papiere unterzeichnet.

Es ist ebenfalls mit ziemlicher Gewißheit vorauszusagen, daß die GUS-Wirtschaftsunion eine Gemeinschaft mit unterschiedlicher Intensität der Integrationsprozesse - bzw. mit mehreren Geschwindigkeiten der Integration - sein muß. Jedenfalls könnte sie sich nur in dieser Eigenschaft zunächst herausbilden, was sich bisher auch abzeichnet.

Zur Zeit sind allenfalls zwei Zonen verstärkter Integration einiger benachbarter GUS-Staaten im Entstehen begriffen. So hatten Rußland und Weißrußland im Januar 1994 eine Art bilaterale Währungsunion vertraglich vereinbart. Dazu wurde durch die gegenseitige "Zollabrüstung" Anfang Mai 1994 auch praktisch der erste bedeutende Schritt unternommen. Allerdings konnten die Geldsysteme beider Länder aus vielen Gründen vertragsgemäß bisher nicht vereinigt werden, worauf in Abschnitt 4 des vorliegenden Berichts noch einzugehen ist.

Relativ deutlich zeichnen sich die Integrationsprozesse in der zentralasiatischen Region der GUS ab. Im November 1993 und im Mai 1994 wurden zwischen den Regierungen Kasachstans, Usbekistans, Turkmenistans und Kirgisiens wichtige Vereinbarungen getroffen, die u.a. die Koordinierung ihrer Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitiken sowie die stufenweise Einführung einer gesamtregionalen zwischenstaatlichen Verrechnungseinheit, die in die nationalen Währungen der zentralasiatischen Länder konvertierbar ist, zur besseren Abwicklung des Handels und anderer Formen der ökonomischen Zusammenarbeit in Zentralasien vorsehen.

Auf dieser Grundlage konnten Kasachstan, Usbekistan und Kirgisien im Juli 1994 das Abkommen über die Errichtung der Zentralasiatischen Wirtschaftsunion (ZAW) unterzeichnen, der sich auch Turkmenien und in fernerer Zukunft eventuell auch Tadschikistan anschließen dürften. In ihm ist das Ziel anvisiert, eine gesamtregionale Bank für ökonomische Zusammenarbeit zu gründen, die diverse Integrationsprojekte innerhalb der ZAW fördern soll. Das Stammkapital dieser Bank soll durch Beiträge der ZAW-Staaten sowie der in den ZAW-Ländern ansässigen Unternehmen und Banken aufgebracht werden. In dem Abkommen ist auch die Herausbildung einer entwickelten regionalen Zollunion in Aussicht gestellt.

Sollte der neue ukrainische Präsident L. Kutschma seine erklärte Absicht verwirklichen können, den Beitritt der Ukraine zur GUS als Vollmitglied zu erreichen (bisher ist sie juristisch "assoziiertes Mitglied", was jedoch wegen der unklaren Situation, in der sich die GUS bisher befindet, kaum von praktischer Bedeutung war), so könnte dieser GUS-Staat, der ökonomisch erheblich mehr als etwa Rußland unter dem Zerfall der Sowjetunion leidet und schon deshalb an einer GUS-Konsolidierung

objektiv zutiefst interessiert ist, an der Herausbildung der GUS-Wirtschaftsgemeinschaft aktiver teilnehmen. Allerdings wird jede ukrainische Regierung den nationalistischen Tendenzen Rechnung tragen müssen, die vor allem im Westen des Landes sehr stark sind. Deshalb wird die Ukraine vermutlich in jedem konkreten Fall versuchen, eine Sonderstellung zu beziehen und für sich eine Sonderregelung zu erzwingen.

Die anderen GUS-Staaten - vielleicht mit Ausnahme Aserbaidschans - können schon aufgrund ihrer geringen Wirtschaftskraft und ihrer besonderen geographischen Lage am Rande des GUS-Raums nicht sehr aktiv in überregionale Integrationsprozesse einsteigen.

Schrittweise entsteht in Netz von *Institutionen*, die auf die Wirtschaftsbeziehungen im GUS-Raum einen gewissen ordnenden Einfluß nehmen und im Rahmen einer Wirtschaftsunion regulierende Funktionen ausüben könnten. Die wichtigste Rolle spielt dabei der mindestens zweimal jährlich tagende Rat der Staatschefs, der in Art. 21 des GUS-Statuts als Hauptorgan der Gemeinschaft auch definiert wird. Diesem Rat, dessen Vorsitz unter den GUS-Staatschefs halbjährlich wechselt, obliegen die Entscheidungsfindung und die Beschlußfassung über prinzipielle Fragen der Tätigkeit der GUS-Staaten im Bereich ihrer gemeinsamen Interessen.

Der mindestens viermal jährlich tagende Rat der Regierungschefs hat die Zusammenarbeit der nationalen Exekutiven, vor allem zur Verwirklichung der auf den Gipfeltreffen erzielten Vereinbarungen, zu koordinieren.

Die Beschlüsse in beiden Räten werden grundsätzlich einvernehmlich gefaßt (Art. 23 des GUS-Statuts). Sollten sich zu einer Entscheidung nicht alle GUS-Mitglieder bereit finden, so kann das entsprechende Dokument jedoch von den daran interessierten Staaten unterzeichnet und verwirklicht werden, ohne für die restlichen GUS-Länder bindend zu sein. Es ist zu unterstreichen, daß in der GUS bisher kein wirksamer Mechanismus zur Durchsetzung der GUS-Vereinbarungen entstanden ist. Für die Nichteinhaltung solcher Vereinbarungen sind keinerlei Sanktionen vorgesehen. Dem in Minsk ansässigen Koordinations- und Konsultationskomitee der GUS kommen laut Art. 28 und 29 des GUS-Statuts eben nur unbestimmte Koordinierungsfunktionen bei der Ausführung der Beschlüsse der Gipfeltreffen der Staatschefs sowie die Aufgabe zu, die Entwürfe der GUS-Dokumente für die Räte der Staats- bzw. der Regierungschefs organisatorisch (u.a. durch Berufung von Expertengruppen) vorzubereiten. Weitergehende Vollmachten besitzt dieses Gremium allerdings nicht.

Nach Meinung des ehemaligen russischen Vize-Premierministers A. Schochin könnte jedoch das zu gründende Zwischenstaatliche ökonomische Komitee (ZÖK) der GUS eventuell supranationale Aufgaben übernehmen. Um die möglichen Befürchtungen der GUS-Partner abzuwenden, Rußland wolle über dieses Organ seine Hegemonialbestrebungen durchsetzen, unterstrich er, daß derartige Absichten derzeit nicht bestünden.¹

Bisher läßt sich hinsichtlich des zukünftigen ZÖK folgendes festhalten: Im September 1994 paraphierten zehn Mitglieder des Rats der Regierungschefs das Abkommen über die Schaffung des ZÖK in Moskau - die Vertreter Turkmeniens und Aserbaidschans haben das Dokument nicht unterzeichnet -, das nun auf dem nächsten GUS-Gipfeltreffen der Staatschefs endgültig und

¹ Rossijskaja gazeta, 10.9.1994.

rechtskräftig zu verabschieden ist. Es ist hervorzuheben, daß zum erstenmal in der GUS-Geschichte ein gemeinsames Gremium entstehen soll, dem Kontroll- und Vollzugsbefugnisse auf einigen vereinbarten Gebieten übertragen werden.

Dazu dürften vor allem "transnationale" Problemgebiete gehören wie etwa Pipelines, Stromversorgungsnetze, Eisenbahnen, Fernmeldewesen. In das ZÖK könnten ebenfalls bereits existierende Organe wie das Staatskomitee für Statistik der GUS und branchenspezifische Koordinierungsorgane der Ministerräte aufgenommen werden. Es gibt auch Überlegungen, das ZÖK auf einigen, gemeinsam klar definierten Gebieten mit Beschlußbefugnissen auszustatten, die für alle GUS-Mitgliedstaaten verbindlich sind. Allerdings ist eine möglichst baldige Ausarbeitung und Verabschiedung eines Sonderabkommens notwendig, das Tätigkeitsbereiche, Funktionen und Kompetenzen sowie den Mechanismus der Übertragung von Vollmachten durch nationale Machtorgane an dieses Gremium genau festlegt.

Im Zuge des Aufbaus einer GUS-Wirtschaftsunion muß die Rolle des Ökonomischen Gerichtshofs der Gemeinschaft (Sitz ebenfalls in Minsk) zwangsläufig verstärkt werden, denn eine einflußreiche Einrichtung dieser Art ist angesichts einer dichten Waren-, Geld-, Kapital- und Arbeitskräftefluktuation unentbehrlich. Das GUS-Statut (Art. 32) definiert die Stellung und die Funktionen dieses Organs jedoch sehr allgemein und verschwommen. Es bedarf eines Sonderabkommens, das die Struktur, den Tätigkeitsbereich sowie die Funktionen und Kompetenzen des Ökonomischen Gerichts klar bestimmt.

Zu den Koordinierungsorganen der GUS, die gesamtwirtschaftlich eine regulierende Funktion ausüben, zählt auch der im Juli 1993 gegründete Rat der Wirtschaftsminister. Dieses Organ ist vor allem als Einrichtung zur Abstimmung kurzfristiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen und zur Vorbereitung der Beschlüsse auf der Ebene der Regierungs- und Staatsebene relevant.

Daneben arbeiten 1994 mehr als 30 branchenspezifische zwischenstaatliche Gremien für ökonomische Zusammenarbeit und Koordination, zum Teil unter Beteiligung der Repräsentanten von Unternehmen und Banken. In diesem Zusammenhang ist vor allem der im März 1993 geschaffene Rat der Landwirtschaftsminister zu nennen. Bei seiner Gründung in Akmolinsk (Kasachstan) wurde beschlossen, eine konzertierte Politik für den Agrar-Industrie-Komplex auszuarbeiten. Ferner kamen die Landwirtschaftsminister in Rostow am Don überein (Juni 1993), ein gemeinsames wissenschaftliches Zentrum und ein ständiges Arbeitsorgan ins Leben zu rufen, das die Entwicklung und Produktion von Landmaschinen und -anlagen koordinieren soll. (Die Ukraine hat diesen Beschluß nicht mitgetragen, könnte das jedoch in Kürze tun; Turkmenien und Kirgisien waren in Rostow am Don nicht mit von der Partie.)

Unter den branchenspezifischen Koordinierungsorganen, in denen Vertreter sowohl staatlicher Behörden als auch der Industrieverbände zusammenwirken, sind ihrer ökonomischen Bedeutung nach des weiteren der GUS-Rat für Industrie, der Euroasiatische Verband für Kohle und Metall (in seiner Weiterentwicklung könnte das historische Vorbild der EU-Montanunion eine Rolle spielen) sowie der Rat für Erdöl und Gas hervorzuheben. Art. 34 des GUS-Statuts gibt der weiteren Herausbildung und Stärkung solcher Organe grundsätzlich grünes Licht.

Diese und ähnliche Einrichtungen können jedoch nur als "Überbau" einer Wirtschaftsunion fun-

gieren. Im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation der GUS-Länder wird bei ihrer Zusammenarbeit zwangsläufig die Bedeutung der regionalen und ganz besonders der betrieblichen Ebene zunehmen, was, wenn auch zögernd, bereits geschieht. Diesem Prozeß stehen immer noch viele Hindernisse im Weg, vor allem die Unmöglichkeit, den Zahlungsverkehr zwischen den Betrieben reibungslos und zügig abzuwickeln, worauf im weiteren (Kapitel 4) einzugehen ist.

Als positiv ist dennoch zu werten, daß sich die Beispiele der Gründung internationaler Produktionsvereinigungen (etwa die russisch-ukrainische "Ukrrosugol" in der Kohleindustrie) oder Unternehmen (so die "Technikbank") mehren. Dies erfolgt auf Eigeninitiative und ohne jeglichen Staatsdirigismus. Daraus können später konzernartige Gebilde ähnlich den multinationalen Konzernen entstehen, die in Westeuropa von Anfang an als Initiatoren und Träger der Integration auftraten und es heute in der EU noch aktiver tun.

Für die Entstehung und Expansion solcher Zusammenschlüsse könnte nicht zuletzt das in Aschabad im Dezember 1993 getroffene Abkommen über allgemeine Bedingungen und den Mechanismus zur Unterstützung der Produktionskooperation von Betrieben und Branchen der Mitgliedstaaten der GUS förderlich sein. Das Abkommen sieht u.a. vor, auf die Güter, die im Rahmen der Spezialisierung und Produktionskooperation (z.B. Bauteile, Montageelemente u.ä.) gegenseitig geliefert werden, keine Import- und Exportzölle, Abgaben, Akzisen und mengenmäßigen Beschränkungen anzuwenden. Daneben sollen die nationalen Rechtsnormen, die die Kooperationsbeziehungen zwischen Betrieben und Branchen regulieren, einander angenähert werden. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Großbetrieben - unter Einbeziehung mittlerer und kleiner Firmen - ist der Entwicklung von Multis im GUS-Raum, die die Integration wesentlich vorantreiben könnten, zweifellos sehr dienlich.

Der Prozeß der Herausbildung einer Wirtschaftsunion allgemein kann, wie das Beispiel der EU zeigt, nur stufenweise verlaufen. Dies muß um so mehr gerade in der GUS der Fall sein, wo marktwirtschaftliche Strukturen erst im Entstehen begriffen sind und die für die westliche Welt üblichen internationalen Wirtschaftsbeziehungen fehlen. Dagegen gibt es im GUS-internen Handelsverkehr mehrere negative, desintegrierende Erscheinungen, die im Westen und ganz besonders in der EU völlig undenkbar sind. Beispielsweise werden in allen GUS-Staaten "Hebel" wie Exportkontingente, -zölle und -abgaben praktiziert, die unter den Bedingungen eines erdrückenden Warenmangels darauf abzielen, die nationalen Binnenmärkte zu "schützen".

Im Einklang mit den historischen Erfahrungen Westeuropas aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wird im Abkommen über die Schaffung der GUS-Wirtschaftsunion vom 24. September 1993 die Errichtung einer *Freihandelszone* im Rahmen der Gemeinschaft anvisiert. Bisher wurden Schritte in diese Richtung eher auf bilateraler als auf multilateraler Ebene unternommen. So hat Rußland mit allen GUS-Staaten Freihandelsabkommen unterzeichnet, die unter den Bedingungen einer akuten Krise und einer auffälligen Inkonsistenz der Reformprozesse in den einzelnen Mitgliedsländern selbst beim besten Willen nur teilweise erfüllt werden können und eher als langfristige Absichtserklärungen anzusehen sind. Dutzende analoge Abkommen haben die anderen GUS-Staaten miteinander getroffen.

Im August 1993 hat das russische Parlament durch eine Novelle zum Zollgesetz Dutzende von

Produkten, die in die GUS-Länder exportiert oder von dort nach Rußland importiert werden, von Zollabgaben befreit. Grundsätzlich geht Rußland den Weg, Exportgebühren für diverse Waren im Zuge der Angleichung ihrer Preise an die Weltmarktpreise zu senken. Im Laufe des Jahres 1994 ist vorgesehen, die Liste der quotierten Waren von 108 auf 30 Artikel zu kürzen. Die anderen GUS-Staaten sind im Prinzip gewillt, sich in die gleiche Richtung einer schrittweisen Liberalisierung des GUS-internen Handels zu bewegen. Allerdings sind ihre Möglichkeiten, das bereits heute zu tun, deutlich geringer als die Rußlands.

Parallel zu bilateralen Vereinbarungen werden GUS-weite, multilaterale Anstrengungen unternommen, um die Errichtung der Freihandelszone in Angriff zu nehmen. So wird an den Grundlagen der Zollgesetzgebung intensiv gearbeitet, auf deren Basis eine weitgehende Annäherung und Vereinheitlichung der Rechtsnormen der einzelnen GUS-Staaten erfolgen könnte. Der Rat der Leiter der Zolldienste der GUS-Staaten hat auf seiner Sitzung in Moskau im Juli 1994 die Entwürfe dieser Grundlagen sowie der einheitlichen Methodologie der Außenhandelsstatistik besprochen. Nach einer teilweisen Korrektur und Vervollkommnung sollen diese Dokumente dem Rat der Regierungschefs und dann dem GUS-Gipfel zur Beschlußfassung vorgelegt werden.

Als ein bedeutender Schritt in Richtung einer engeren Integration sind das vom Rat der Staatschefs am 15. April 1994 in Moskau geschlossene Abkommen über die Schaffung einer GUS-Freihandelszone und einige andere damit zusammenhängende Papiere anzusehen. Im Ergebnis der Realisierung dieses Abkommens könnte der gemeinsame Markt vor allem für Industriewaren entstehen. Die Agrarerzeugnisse sind aus den Regelungen des Abkommens zwar nicht ausgenommen, die Errichtung eines gemeinsamen Markts für diese Produkte steht momentan jedoch nicht auf der Tagesordnung - und das aus wenigsten zwei Gründen. Erstens gehört die Landwirtschaft in allen GUS-Staaten wie übrigens auch im Westen zu den am straff gelenkten und geschützten Zweigen, so daß der freie Handel mit Agrarerzeugnissen in der GUS gegenwärtig und in absehbarer Zukunft nicht bewerkstelligt werden kann. Zweitens fällt der gegenseitige Handel mit landwirtschaftlichen Produkten im GUS-Raum zur Zeit kaum ins Gewicht. Auf ihn entfallen lediglich 1-3% der Agrarerzeugung der GUS-Länder¹, so daß die Errichtung eines gemeinsamen Markts für diese Produkte derzeit nicht als volkswirtschaftlich relevant zu betrachten ist.

Im Abkommen über die Freihandelszone einigten sich die GUS-Staaten darauf, Zölle, Export- und Importsteuern und ähnliche Abgaben sowie mengenmäßige Beschränkungen (Quoten und Lizenzen) im gegenseitigen Handel schrittweise aufzuheben. Alle anderen Gebühren, die von den GUS-Staaten im Zusammenhang mit dem gegenseitigen Warenverkehr erhoben werden, dürfen vernünftige Grenzen nicht überschreiten. Die Gebühren für den Transit der Waren aus einem GUS-Land über das Territorium des anderen dürfen nicht über den einschlägigen Tarifen für einheimische Im- und Exporteure liegen. Die Signatarstaaten des Abkommens haben sich auch verpflichtet, den einheimischen Produzenten keine Exportsubventionen oder ähnliche Finanzhilfen zu gewähren, die den Grundsatz des lauterer Wettbewerbs im gegenseitigen Handel verletzen würden.

Die Signatarländer dürfen laut Abkommen den Reexport aus einem anderen GUS-Staat stammender Waren nicht zulassen, wenn dies von dem Herkunftsland nicht genehmigt ist. In dem ebenfalls am

¹ Ostinvest, 26/2.7.1993, S. 2.

15. April 1994 unterzeichneten Sonderabkommen über den Reexport sind die GUS-Staaten übereingekommen, einander regelmäßig Listen von Waren zuzuleiten, deren Reexport durch die Behörden des jeweiligen Herkunftslandes genehmigungspflichtig ist. Die Herkunftsländer sind im Bedarfsfall berechtigt, von Reexporteuren aus anderen GUS-Staaten Schadenersatz zu fordern, dessen Höhe allerdings die Hälfte der Differenz zwischen den Preisen des Reexports und den Binnenpreisen des Herkunftslandes nicht übertreffen darf. Falls sich das Volumen des unerlaubten Reexports für ein Herkunftsland volkswirtschaftlich negativ auswirkt, darf dieses den Reexport zeitweilig unterbinden oder andere völkerrechtskonforme Sanktionen verhängen.

Bisher ist der unerlaubte, piratenhafte Reexport, von dem ganz besonders die russischen Ausfuhren von Erdöl und -gas betroffen sind, eines der prekärsten und schwerwiegendsten Probleme in den Handelsbeziehungen der GUS-Länder. Das bewog die betroffenen Herkunftsländer immer wieder zur Einführung diverser Beschränkungen und Schikanen im GUS-internen Handel, was deren durchgreifender Liberalisierung im Wege steht. Ohne eine passable Lösung dieses Problems ist die Errichtung einer Freihandelszone im GUS-Raum völlig undenkbar. In diesem Sinne sind die GUS-Vereinbarungen in puncto Reexport nicht belanglos, auch wenn sie stellenweise zu allgemein und halbherzig ausgefallen sind.

Um den gegenseitigen Warenverkehr zu fördern, haben sich die GUS-Staaten im Abkommen über die Freihandelszone verpflichtet, Maßnahmen zur maximalen Vereinfachung und Vereinheitlichung der Zollformalitäten zu ergreifen. Dazu soll u.a. eine einheitliche Form für Zolldokumente und warenbegleitende Papiere eingeführt werden.

Die Teilnehmerstaaten des Abkommens einigten sich darauf, innerhalb von sechs Monaten nach seinem Inkrafttreten ein Verzeichnis von Ausnahmen von der Freihandelsordnung sowie Methoden zur provisorischen Anwendung und etappenweisen Abschaffung solcher Ausnahmen für die Übergangsperiode zur Freihandelszone auszuarbeiten und zu vereinbaren. Diese Ausnahmen können u.a. sicherheits-, umwelt-, kultur- und familienpolitisch determiniert sein.

Nach dem Abkommen über die Freihandelszone dürfen die GUS-Staaten in Sonderfällen, wenn ihre lebenswichtigen Interessen betroffen sind, zeitweilig international übliche Sonderregelungen im gegenseitigen Handel einführen. Sie haben diesbezüglich mit den GUS-Staaten in der Regel vorgreifend in Beratungen einzutreten.

Die Signatarstaaten dieses Abkommens behalten sich das Recht vor, das Regime ihrer Außenwirtschaftsbeziehungen mit Drittländern selbständig und souverän zu bestimmen. Allerdings ist im Abkommen eine Koordinierung der Handelspolitiken der GUS-Staaten gegenüber den Drittländern vorgesehen. So wollen die Signatarstaaten insbesondere auf dem Gebiet der Exportkontrolle, die bekanntlich die Ausfuhr von Waffen, Kriegsmaterial, Dual-use-Gütern und einigen anderen strategisch wichtigen Waren betrifft, zusammenarbeiten und konzertiert handeln. Im Abkommen ist auch die Absicht der GUS-Staaten verankert, ihre Wirtschaftspolitiken (auf den Gebieten Industrie, Landwirtschaft, Verkehr, Finanzen, Investitionen, Soziales, Entwicklung des lautereren Wettbewerbs usw.) zu koordinieren, sofern das für die Verwirklichung der Ziele des Abkommens notwendig ist.

Es fällt schwer, das Abkommen über die Freihandelszone eindeutig positiv oder negativ zu bewerten. Einerseits trägt das Abkommen stellenweise deklaratorischen Charakter und kommt in vielen

Passagen einer Absichtserklärung gleich. Der Mechanismus für seine Verwirklichung muß noch ausgearbeitet werden. Es enthält nicht viel Neues, was über die Bestimmungen der bilateralen Freihandelsabkommen zwischen den GUS-Staaten hinausgeht. Auch der Termin seines Inkrafttretens ist nicht konkret und verbindlich formuliert. Ab dem Tag der Unterzeichnung kann es von den daran interessierten Signatarstaaten zunächst provisorisch angewendet werden, was die Kontrolle seiner Einhaltung unmöglich macht und seine Effizienz weitestgehend schmälert. Erst wenn mehrere Signatarstaaten (das müssen zunächst nicht alle zwölf sein) alle für die Verwirklichung des Abkommens notwendigen inländischen Voraussetzungen geschaffen und die einschlägigen Prozeduren erfüllt haben, kann das Abkommen voll in Kraft treten.

Andererseits kann dieses Abkommen, selbst wenn es nur teilweise verwirklicht werden sollte, den Handel zwischen den GUS-Ländern spürbar fördern und voranbringen. Neben den in ihm festgelegten Verpflichtungen zu einer schrittweisen "Zollabrüstung" sind in diesem Zusammenhang die Absichten besonders wichtig, Zolldokumente und -prozeduren zu vereinheitlichen und eine gemeinsame Ordnung zur Ermittlung des Herkunftslands der jeweiligen Ware einzuführen. Auch die zum erstenmal in der Geschichte der GUS von ihren Mitgliedern in einem völkerrechtlich wirksamen Dokument verbriefte Zielsetzung, eine Freihandelszone aufbauen zu wollen, kann für die Gestaltung ihrer Außenwirtschaftspolitik nicht ohne Spuren bleiben. Da die öffentliche Meinung in den GUS-Ländern mehrheitlich für deren ökonomische Annäherung eintritt, wird bestimmt auch dieser Tatbestand auf die Regierungen einen nicht unerheblichen Druck ausüben, den Weg zur Freihandelszone tatsächlich auch einzuschlagen.

Eine positive Rolle im Prozeß der Entstehung eines gemeinsamen Warenmarkts in der GUS kann ebenfalls der im Dezember 1993 in Aschhabad geschlossene Vertrag über die Durchführung einer konzertierten Antimonopolpolitik (weiterhin: Antimonopolvertrag) spielen. Durch ihn streben die GUS-Länder ein koordiniertes Vorgehen gegen Monopolansprüche und unlauteren Wettbewerb, die Errichtung eines Mechanismus für ihre Zusammenarbeit auf diesem Gebiet sowie eine Annäherung der nationalen Antimonopolgesetzgebungen an, sofern das für die Verwirklichung der Ziele des Antimonopolvertrags notwendig ist (Art. 1).

Es ist positiv hervorzuheben, daß im Antimonopolvertrag - unter Auswertung der positiven Erfahrungen der westlichen Antimonopolgesetzgebung - grundlegende Begriffe (u.a. "Wettbewerb", marktbeherrschende Stellung", "Monopole") und Formen des Mißbrauchs der marktbeherrschenden Stellung sowie des unlauteren Wettbewerbs definiert worden sind (Art. 2-3).

Zur Verwirklichung der Ziele des Antimonopolvertrags wird der Zwischenstaatliche Rat für die Antimonopolpolitik (ZRA) mit einem ständigen Sekretariat (Sitz in Minsk) etabliert. Allerdings verfügt der Rat über keine Kontroll- und Vollstreckungsbefugnisse. Er hat vor allem Beschlüsse des Rats der Regierungschefs zur Realisierung des Antimonopolvertrags vorzubereiten und die Wirtschaftssubjekte der GUS-Länder über einschlägige GUS-Vorschriften und -normen zu unterrichten. Außerdem hat der ZRA die Einhaltung dieser Vorschriften und Normen zu überwachen und im Falle deren Verletzung das Koordinations- und Konsultationskomitee darüber zu informieren oder diese Angelegenheit dem Ökonomischen Gerichtshof vorzutragen. Im Unterschied zur EU, wo die EU-Kommission mit realen, wenn auch beschränkten, Befugnissen zur Bekämpfung der Monopolbildung und des unlauteren Wettbewerbs (u.a. durch Sanktionen) ausgestattet ist, werden

nach dem GUS-Antimonopolvertrag weder dem ZRA noch anderen GUS-Organen solche Kompetenzen zuerkannt, was den praktischen Wert dieses Vertrags verständlicherweise in Grenzen hält.

Als zweiter Schritt zur Herausbildung der GUS-Wirtschaftsunion wird offiziell die *Zollunion* angesehen. Diese ist in Art. 21 des Abkommens über die Freihandelszone verankert: "Die Freihandelszone wird als Übergangsetappe zur Formierung einer Zollunion betrachtet. Die Zollunion kann durch Staaten errichtet werden, die den Wunsch bekunden, die Zusammenarbeit in deren Rahmen fortzusetzen, und die die sich aus diesem Abkommen ergebenden Verpflichtungen erfüllen".¹ Beim Übergang zur Zollunion soll - etwa analog zur EU - eine gemeinsame Zollpolitik gegenüber Drittländern entwickelt werden. Der Zeithorizont dafür ist jedoch in keinem GUS-Dokument abgesteckt und zeichnet sich auch noch nicht ab.

Das Abkommen über die Schaffung der GUS-Wirtschaftsunion vom 24. September 1993 stellt ebenfalls in Aussicht, schrittweise *gemeinsame Märkte für Kapital und Arbeitskräfte* zu bilden.

Zwar besteht momentan kein GUS-Arbeitsmarkt, es ist jedoch bereits eine rege und intensive Fluktuation von Arbeitskräften zu verzeichnen. Vor allem Rußland, das trotz seiner tiefen Wirtschaftskrise im Vergleich zu den anderen GUS-Staaten heute quasi ein "Eldorado" darstellt, ist für hunderttausende Arbeitnehmer aus dem GUS-Raum (vorwiegend aus der Ukraine) zum Anziehungspunkt geworden. Zu einer solchen Fluktuation trägt ganz besonders die gegenseitige Anerkennung von Bildungs- und Qualifikationsnachweisen sowie von Pensionsansprüchen bei. Dabei handelt es sich um Nachweise und Ansprüche, die sowohl in der Sowjetunion als auch in der Zeit nach ihrem Zerfall erworben wurden. Allerdings stehen der Entwicklung eines gemeinsamen Arbeitsmarkts noch viele Hindernisse im Weg, vor allem das Fehlen entwickelter nationaler Wohnungsmärkte und das Vorhandensein vieler Niederlassungsbeschränkungen für Arbeitnehmer, so z.B. der Rudimente der aus der Sowjetzeit geerbten Einzugsgenehmigung für Wohnungen.

Viel problematischer ist momentan jedoch die Bildung eines gemeinsamen Kapitalmarkts, wozu es bisher nur vage Ansätze gibt. Als der bedeutendste Schritt in diese Richtung ist wohl das im Dezember 1993 in Aschchabad getroffene Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Investitionstätigkeit zu werten, das gegenseitige Direktinvestitionen (in eigene Niederlassungen oder Joint Ventures) erleichtert und fördert. Den Unternehmen mit Kapitalbeteiligung aus einem anderen GUS-Staat wird in allen GUS-Ländern voller und bedingungsloser Rechtsschutz gewährt. Derartige Investitionen unterliegen nicht der Verstaatlichung und Beschlagnahme. Diese können nur in Ausnahmefällen, die durch die nationale Gesetzgebung klar definiert sind, erfolgen - und das nur bei rascher, angemessener und effektiver Entschädigung (Art. 7).

Daneben wird den Investoren aus anderen GUS-Ländern ein reibungsloser Gewinntransfer in ihre Heimat garantiert (Art. 8). Die Sachgüter, die von Unternehmen mit Beteiligung fremder GUS-Investoren als Beitrag zu ihrem Stammkapital oder für ihre materielle Produktion eingeführt werden, sind von Zöllen und Steuern befreit. Dies gilt auch für Konsumgüter, die von fremden GUS-Mitarbeitern solcher Unternehmen für private Zwecke mitgebracht werden (Art. 15).

Dagegen sind auf dem Wertpapiermarkt (weitgehend aufgrund einer nur zaghaften großen Pri-

¹ *konomika i žizn'*, 19/1994.

vatisierung im GUS-Raum, vor allem außerhalb Rußlands) sowie dem Geld- und Kapitalmarkt kaum Integrationstendenzen festzustellen. Dies ist im wesentlichen auf den heutigen Wirrwarr in den gegenseitigen Währungsbeziehungen zurückzuführen, worauf im folgenden eingegangen wird.

4. Die Währungsbeziehungen im GUS-Raum

Die Wirtschaftsunion, so das GUS-Abkommen vom 24. September 1993, soll durch die Herausbildung einer *Währungsunion* gekrönt werden. Heute kommt diese Vision jedoch weitestgehend einem Wunschtraum gleich. Im Währungsbereich der GUS überwogen bisher eindeutig zentrifugale Kräfte und Tendenzen.

In den ersten Monaten nach dem Zerfall der Sowjetunion wirkte das sowjetische Geldsystem im Rahmen der GUS zunächst im wesentlichen unverändert weiter, abgesehen davon, daß die Zentralbank Rußlands (ZBR) die Funktionen der sowjetischen Notenbank (Staatsbank der UdSSR) übernahm und ausübte. Die wohl einzige bemerkenswerte Veränderung bestand darin, daß die Ukraine ihre nationale provisorische Ersatzwährung (Kupon, auch Karbowanez genannt) mit Hinweis auf den Mangel an Rubeln für den Bargeldumlauf einführte. Ohne diese Argumentation zu bestreiten, ist darauf hinzuweisen, daß dieser Schritt unter dem starken Druck der westukrainischen Nationalisten zustande kam und damit weitgehend politisch-ideologisch motiviert war.

Unter diesen Bedingungen behielten sich die Nationalbanken der GUS-Staaten das Recht vor, weiterhin Kreditgeld in Rubel zu "emittieren" (d.h. praktisch zu schöpfen), nicht zuletzt für die Bezahlung russischer Öl- und Gaslieferungen, was Rußland nicht nur in die Situation eines ungewollten Gläubigers versetzte. Dies schuf auch Probleme für russische Betriebe in ihren Beziehungen zu Vertragspartnern in den anderen GUS-Ländern, die ihren Wirtschaftssubjekten recht großzügig und ökonomisch ungerechtfertigt eine relativ hohe Zahlungsfähigkeit in Rubel ermöglichten. Das wurde besonders deutlich, als die Ukraine im 2. Quartal 1992 einseitig eine umfangreiche Kreditschöpfung in Rubel durchführte und damit ihre Betriebe auf Kosten Rußlands de facto subventionierte.

Rußland konnte dieser Konstellation nicht unendlich lange tatenlos zusehen, zumal spätestens Mitte 1992 deutlich wurde, daß der Zerfall der Sowjetunion eine irreversible Tatsache ist. Folglich legte die ZBR das alte System ad acta. Ab dem 1. Juli 1992 stellte Rußland die anderen GUS-Staaten vor die Notwendigkeit, die zwischenstaatlichen Verrechnungen und Zahlungen auf allen Ebenen über die Korrespondenzkonten ihrer Zentralbanken bei der ZBR abzuwickeln. Dies bedeutete die Aufhebung des Geldsystems der UdSSR, denn die Buchgeldströme der GUS-Länder wurden damit getrennt. Zwar blieb der alte sowjetische Rubel noch im Bargeldumlauf, auf ihn entfielen jedoch lediglich 10-15% der Geldmenge.

Die Trennung der Buchgeldströme der GUS-Länder hatte das Problem der ungenügenden oder gar fehlenden Zahlungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte in den GUS-internen Wirtschaftsbeziehungen herbeigeführt, das bis heute nicht annähernd befriedigend gelöst ist, sich eher verschärft hat und wohl zur akutesten Schwierigkeit für die Zusammenarbeit geworden ist.

Die Einführung nationaler Ersatzwährungen (provisorischer Übergangswährungen) oder normaler

Nationalwährungen durch die GUS-Staaten in den Jahren 1992/93 konnte dieses Problem nicht lösen, weil sie nicht oder nur sehr beschränkt konvertierbar sind und gegenüber dem russischen Rubel rapide abgewertet werden. Der neue russische Rubel, der seit Mitte 1993 emittiert wird (ab dem 1. Juli 1993 zog Rußland die alten sowjetischen Noten auf dem eigenen Territorium aus dem Verkehr und untersagte ihren Umlauf) wurde zum begehrten Geldzeichen für natürliche und juristische Personen aus den anderen GUS-Ländern. Dies ist für die Russen kein Grund zur Freude, denn der endgültige Zerfall der Rubelzone im Juli 1993 macht Rußland, wenn auch in viel geringerem Maße als den anderen GUS-Ländern, schon wegen einer starken Behinderung oder gar Lahmlegung der Lieferbeziehungen zwischen den Betrieben, sehr zu schaffen. Langfristig können die dargestellten Probleme einvernehmlich und im gegenseitigen Interesse wohl nur durch die Bildung einer Währungsunion gelöst werden. Der Weg dorthin muß über mehrere Etappen führen. Voreilige Beschlüsse sind dabei nicht hilfreich.

Davon zeugt z.B. der *gescheiterte Anlauf, eine Rubelzone neuen Typs zu errichten*. Ein diesbezügliches Abkommen wurde im September 1993 von sechs GUS-Staaten (Rußland, Weißrußland, Kasachstan, Armenien, Usbekistan und Tadschikistan) unterzeichnet. Diese Idee erwies sich jedoch schon bald als nicht lebensfähig. Dazu wäre es notwendig, die Finanz-, Geld-, Kredit-, Währungs- und Außenhandelspolitiken der an einer solchen Zone Beteiligten zu harmonisieren (im genannten Abkommen wurde dies verbal auch angestrebt), was eine weitestgehende Annäherung der Reformprozesse in den einzelnen Ländern vorausgesetzt. Dies ist jedoch in absehbarer Zeit nicht realisierbar, worüber sich die Führungsspitzen aller GUS-Staaten derzeit im klaren sind. Als erster und gegenwärtig zweifellos relevantester Schritt auf dem Weg der GUS-Währungsintegration wird einvernehmlich die Errichtung einer *Zahlungsunion* angesehen. Diese Zielsetzung wurde zunächst in der Erklärung von Aschhabad (Dezember 1993) vom Rat der Staatsschefs anvisiert. Im September 1994 hat der Rat der Regierungschefs in Moskau das Abkommen über die Zahlungsunion gebilligt, das in Kürze vom Rat der Staatsschefs endgültig verabschiedet werden dürfte. Dieses Abkommen ist bisher wohl das solideste und lebensfähigste Integrationspapier in der Geschichte der GUS.

Das Abkommen trägt dem objektiven Tatbestand Rechnung, daß die weitgehende Zerrüttung des Zahlungs- und Verrechnungsverkehrs wohl die wichtigste Ursache für eine drastische Reduzierung der Handels-, Kooperations- und Lieferbeziehungen im GUS-Raum ist, was ihre Wirtschaftskrise in den einzelnen Ländern gravierend verschärfte. Gegenwärtig sind die Geld- und Währungssysteme der GUS-Länder deutlich voneinander getrennt, ja zum Teil isoliert. Die "weichen" Währungen der GUS-Länder sind wechselseitig kaum konvertierbar. Die juristischen Personen (Wirtschaftssubjekte) aller GUS-Länder haben praktisch nur eine legale Möglichkeit des Erwerbs anderer "weichen" Währungen, und zwar über Devisenbörsen zu sehr stark schwankenden effektiven Tageskursen. Der Devisenmarkt funktioniert für "weiche" Valuten regelmäßig jedoch wohl nur in Rußland, wobei auch an den dortigen Devisenbörsen viele GUS-Währungen bisher gar nicht gehandelt werden (so die der drei transkaukasischen Staaten und Turkmeniens). In den anderen GUS-Ländern funktionieren die Devisenbörsen, wenn überhaupt, nur mit zahlreichen, nicht kalkulierbaren Unterbrechungen und häufigen Beschränkungen. Von allen "weichen" Währungen wird nur der russische Rubel im GUS-Raum überall gern gekauft bzw. umgetauscht.

Dennoch haben auch russische Betriebe und Banken erhebliche Schwierigkeiten, den Zah-

ungsverkehr mit ihren Vertragspartnern abzuwickeln, zumal sie, wie bereits erwähnt, häufig als unfreiwillige Gläubiger auftreten. Ihre Partner in den übrigen GUS-Ländern müssen für die Bezahlung ihrer Bezüge entweder Rubel-Guthaben bei einheimischen Geschäftsbanken, die Korrespondenzbeziehungen mit russischen Geschäftsbanken unterhalten, besitzen oder sich Rubel über die nationale Devisenbörse beschaffen und diese dann über korrespondierende Geschäftsbanken nach Rußland überweisen lassen. Abgesehen davon, daß jede Konvertierung der "weichen" Währungen untereinander mit hohen Provisionen verbunden ist und daß die GUS-Partner russischer Wirtschaftssubjekte häufig nicht einmal in ihren Nationalwährungen zahlungsfähig sind, sind die Rubelguthaben in Geschäftsbanken und das Rubel-Angebot an den Devisenbörsen der anderen GUS-Länder derzeit nicht sehr reichlich. Das ist größtenteils darauf zurückzuführen, daß sich angesichts der heutigen Wirtschaftskrise in Rußland die Bezüge dieses Landes aus den übrigen GUS-Staaten und damit auch der Transfer von Rubeln dorthin in Grenzen halten. Dazu kommt noch, daß Tausende russische Betriebe ebenfalls zahlungsunfähig sind.

Bis Ende 1993 gewährte die ZBR den Zentralbanken der anderen GUS-Länder sogenannte technische Kredite, vor allem für die Bezahlung der Öl- und Gasimporte aus Rußland. Seitdem wurden diese Kredite eingestellt, so daß die ZBR in die Abwicklung des Zahlungsverkehrs russischer Wirtschaftssubjekte mit ihren GUS-Partnern heute wenig einbezogen ist.

Bisher spielt die staatliche russische Körperschaft "Roskontrakt", die für die Vergabe von Staatsaufträgen - auch im Rahmen der bilateralen Verträge mit den anderen GUS-Ländern über Lieferungen und Bezüge - zuständig ist, im Zahlungsverkehr eine gewisse Rolle. Im Rahmen dieser Verträge werden clearingähnliche Verrechnungen getätigt. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß die Bedeutung dieser Verträge im Zuge der weiteren Liberalisierung der russischen Außenwirtschaft bereits 1995 deutlich zurückgehen wird.

Mit noch größeren Schwierigkeiten sind die anderen GUS-Länder in ihrem gegenseitigen Zahlungsverkehr konfrontiert, weil ihre Währungen häufig überhaupt nicht untereinander konvertierbar sind. Dann müssen ihre Verrechnungen über eine Drittwährung (in der Regel über den russischen Rubel) erfolgen, was mit zusätzlichen Kosten und organisatorischen Hindernissen verbunden ist.

Diese und viele andere Probleme sollen durch die Errichtung der GUS-Zahlungsunion gelöst oder wenigstens deutlich gemildert werden. Dies ist übrigens schon deshalb eine realistische Vision, weil die Bildung einer Zahlungsunion die daran beteiligten Länder erfahrungsgemäß vor keine unlösbaren Aufgaben stellt. Jedenfalls ist es ein unvergleichlich leichteres Unterfangen als etwa die Bildung einer Währungsunion. So funktionierten - und dies in der Regel normal oder befriedigend - Anfang der neunziger Jahre weltweit 15 Zahlungsunionen mit insgesamt 110 Teilnehmerstaaten.¹

Bei der Verwirklichung der GUS-Zahlungsunion kann die Auswertung der Erfahrungen der westeuropäischen Zahlungsunion, die von 1950 bis 1958 bestand, eine positive Rolle spielen. Allerdings sind die Ausgangsbedingungen und die inhaltliche Ausgestaltung beider Bündnisse recht unterschiedlich.

Vor Errichtung der westeuropäischen Zahlungsunion (WEZU) hatten ihre künftigen Mitglieder seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs einen recht intensiven bilateralen Zahlungs- und Ver-

¹ Jurij Konstantinov, Wird die Zahlungsunion wirken? (russ.), in: *konomika i žizn'*, 38/1994.

rechnungsverkehr, großenteils als Clearing, abgewickelt. Bei der Errichtung der WEZU ging es folglich darum, den bilateralen Charakter ihrer Währungsbeziehungen sobald wie möglich zu überwinden, sie multilateral zu gestalten und auf dieser Grundlage die volle Konvertibilität ihrer Währungen herbeizuführen.

In der GUS-Zahlungsunion geht es zunächst darum, den bilateralen Zahlungsverkehr nicht einzustellen, sondern zu stärken und zu ordnen. Erst später soll er multilateral gestaltet werden, wonach sich dann die Vision einer Währungsunion deutlicher abzeichnen dürfte.

Nach dem Kriegsende hatten die späteren Mitgliedsländer der WEZU einerseits bessere Voraussetzungen, ein Währungsbündnis miteinander einzugehen, als jene im GUS-Raum von heute, weil sie lange historische Traditionen der Marktwirtschaft und des mehr oder weniger freien Devisenverkehrs hatten. Andererseits verfügten diese Länder zunächst über nicht konvertierbare ("geschlossene") Währungen, sie mußten eine harte Devisenbewirtschaftung einführen und durften nationale Valutamärkte nicht zum Zuge kommen lassen. Dagegen verfügen die meisten GUS-Länder, vor allem Rußland, über teilweise konvertierbare Währungen (vorwiegend im Sinne der Inländerkonvertibilität) und wenigstens ansatzweise über nationale Devisenmärkte, was ihre Bewegung zur Zahlungsunion gewissermaßen erleichtert.

Bei der Ausarbeitung des Abkommens über die Zahlungsunion kamen drei Varianten eines solchen Bündnisses zur Sprache:

Erstens kann sich eine GUS-Zahlungsunion auf die Verwendung von US-Dollar oder anderen harten Währungen für die gegenseitigen Verrechnungen stützen. Da jedoch harte Devisen im GUS-Raum, insbesondere außerhalb Rußlands, sehr knapp oder kaum vorhanden sind, kann diese Variante die weitere Reduzierung des Anteils des GUS-internen Handels oder gar die absolute Schrumpfung seines Volumens kaum bremsen (heute entfallen nur 25% des russischen Außenhandels auf die Ex-Sowjetrepubliken, während dieser Anteil im Rahmen der UdSSR 1991 noch 56% betragen hatte). Dabei könnte es eher zu einer "Lateinamerikanisierung" dieses Handels kommen, und zwar in dem Sinne, daß die Länder dieses Kontinents, deren Währungen total vom US-Dollar abhängig sind, nur weniger als 20% ihres gesamten Außenhandels miteinander abwickeln. Dies wäre für die meisten GUS-Länder lebensgefährlich, weil sich ihre Waren, abgesehen von wenigen nennenswerten Ausnahmen, nur gegen "weiche" Währungen im GUS-Raum absetzen lassen.

Zweitens ist ein System des multilateralen Clearing, ähnlich etwa dem Mechanismus der gegenseitigen Verrechnungen in Transferrubel im ehemaligen RGW, theoretisch denkbar. Die Geschichte des RGW zeigt jedoch eindeutig, daß ein solcher Mechanismus auf lange Sicht nur zwischen straff organisierten Planwirtschaften mehr oder weniger funktionstüchtig sein kann. Folglich war das System des RGW bereits vor dem Zerfall dieser Wirtschaftsgemeinschaft aufgrund der sowjetischen "Perestrojka" und der einsetzenden Auflockerungen der Planwirtschaft in mehreren anderen RGW-Ländern von immer größeren Störungen betroffen. Unter Berücksichtigung dieses Tatbestands soll das Clearing in der kommenden GUS-Zahlungsunion nur eine flankierende Rolle spielen, vor allem auf staatlicher Ebene. Diese Verrechnungen sollen über die 1993 gegründete Zwischenstaatliche Bank der GUS erfolgen. Diese Einrichtung konnte ihre Tätigkeit bisher nicht entfalten, weil sie angesichts des damals erwarteten Zustandekommens einer neuen Rubelzone gegründet worden war,

die jedoch nicht verwirklicht wurde.

Drittens ist eine Zahlungsunion unter Verwendung der nationalen Währungen ihrer Mitgliedstaaten im gegenseitigen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr möglich. Diese Variante, die aus den oben dargestellten und vielen anderen Gründen für die GUS heute allein akzeptabel ist, wurde dem Abkommen über die Zahlungsunion zugrunde gelegt. Dieses Dokument hat keine direkte Wirkung und setzt zu seiner Realisierung die Unterzeichnung vieler bi- und multilateraler Vereinbarungen über Teilaspekte der Zahlungsunion voraus. Dennoch ist es mehr als ein Rahmenabkommen schlechthin, weil es die Konturen des zu errichtenden Bündnisses ziemlich deutlich und detailliert umreißt.

Zu den institutionellen Einrichtungen der GUS-Zahlungsunion soll - neben der genannten Zwischenstaatlichen Bank - vor allem der Zwischenstaatliche Währungsausschuß (ZWA) gehören. Der ZWA wird zunächst mit keinen supranationalen Kontroll- und Vollzugskompetenzen ausgestattet. Dennoch ist dem ZWA eine große Rolle im Prozeß der Formierung der Zahlungsunion zugeordnet. Der ZWA hat nämlich die nationalen Währungspolitiken zu koordinieren, die Prinzipien und Mechanismen der staatlichen Währungsregulierung in den einzelnen GUS-Ländern einander anzunähern bzw. zu vereinheitlichen sowie die nationalen Rechtsnormen und -vorschriften im Währungsbereich einander anzupassen.

Das Wesen der kommenden GUS-Zahlungsunion kann folgendermaßen definiert werden: "Das ist die freiwillige Vereinigung der Teilnehmerstaaten zur Gewährleistung eines reibungslosen Zahlungsverkehrs auf der Grundlage der gegenseitigen Konvertibilität der nationalen Währungen."¹ Zum Inhalt dieses Bündnisses gehören vor allem folgende Elemente und Grundsätze.

Die Teilnehmerstaaten haben im Abkommen über die Zahlungsunion die volle nationale Währungssouveränität und die exklusive Kompetenz der nationalen Zentralbanken, auf den Territorien ihrer Länder die Geldmission durchzuführen sowie die Geld-, Kredit- und Währungspolitik autonom zu gestalten, anerkannt. Das Abkommen sieht keine Schaffung einer supranationalen Währung vor. Darin besteht wohl der wichtigste Unterschied zu den gescheiterten, derzeit auch nicht realisierbaren Projekten einer Rubelzone neuen Typs.

Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, alle Restriktionen aufzuheben, die die Annahme und Benutzung "weicher" Währungen als Zahlungsmittel bei kommerziellen oder nichtkommerziellen Transaktionen, die zwischen natürlichen und juristischen Personen verschiedener GUS-Länder vertraglich vereinbart sind, bisher erschweren oder gar verhindern. Im GUS-Raum konnte seither nur der russische Rubel als Zahlungsmittel bei Transaktionen ohne gravierende Störungen angenommen und verwendet werden. Nun sollen auch andere "weiche" Währungen bei bilateralen Zahlungstransaktionen gegenseitig konvertierbar gemacht werden.

Die GUS-Staaten haben ihre Absicht bekundet, auf dem Weg zur Zollunion wirksame außenhandels- und währungspolitische Maßnahmen zu ergreifen, um die Herausbildung vollwertiger (liquider) nationaler Devisenmärkte herbeizuführen. Auf diesen Märkten sollen die jeweiligen Nationalwährungen ungehindert in andere "weiche" Währungen oder andere (harte) Valuten ein-

¹ Andrej Vernikov, Die Währungsunion als ökonomische Integration von Ex-Sowjetrepubliken, in: *Biznes i banki*, 26/1994.

getauscht werden, und zwar sowohl beim Kauf als auch beim Verkauf. Dabei wird den Wirtschaftssubjekten das Recht zuerkannt, die Währung als Zahlungsmittel bei ihren Transaktionen mit GUS-Partnern selbständig zu wählen. Damit soll die bisherige Praxis der Zentralbanken und Behörden, eine solche Währung administrativ festzusetzen, ad acta gelegt werden.

Die Zahlungs- und Verrechnungsbeziehungen zwischen den GUS-Ländern sind auf zwei Ebenen abzuwickeln. Die Zentralbanken haben im Zusammenwirken mit dem ZWA die Spielregeln für Unternehmen und Geschäftsbanken zur Durchführung ihrer Transaktionen zu bestimmen und diese im Einklang mit dem Abkommen über die Zahlungsunion zu gestalten. Über ihre gegenseitigen Korrespondenzkonten haben sie vor allem die Zahlungen und Verrechnungen durchzuführen, die durch zwischenstaatliche Vereinbarungen direkt geregelt werden. Dagegen spielen im kommerziellen Zahlungsverkehr zwischen den diversen Wirtschaftssubjekten die Geschäftsbanken die federführende Rolle. Dabei dürfen sie über ihre Korrespondenzkonten bei den Geschäftsbanken der anderen Teilnehmerstaaten und ihre Devisenbestände sowohl die Deviseninländer als auch die Devisenausländer aus dem GUS-Raum bedienen.

Die Devisenausländer dürfen in den Teilnehmerstaaten jeweils die Nationalwährung besitzen und diese für die Bezahlung von Gütern, Dienstleistungen und nichtkommerziellen Überweisungen verwenden. Die im Ergebnis gegenseitiger Verrechnungen entstandenen Residualguthaben der Devisenausländer sollen uneingeschränkt in ihre Nationalwährungen konvertierbar sein. Der Heimtransfer solcher Mittel nach ihrer Konvertierung soll ebenfalls reibungslos gestaltet werden.

Die Teilnehmerstaaten streben an, für alle Transaktionen ein Zahlungs- und Verrechnungssystem mit einheitlichen Wechselkursen der "weichen" Währungen zu errichten. Solche Kurse sollen sich auf den nationalen Valutamärkten (Devisenbörsen) frei, durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, herausbilden. Die bisher von fast allen GUS-Staaten mehr oder weniger rigoros praktizierte administrative Festsetzung der Wechselkurse ihrer Nationalwährungen gegenüber anderen "weichen" Valuten und deren Differenzierung nach Wirkungsbereichen (Handel, nichtkommerzielle Transaktionen verschiedener Art usw.) sollen schrittweise überwunden werden. Die Teilnehmerstaaten sehen ein, daß eine derartige Praxis die Devisenschwarzmärkte bisher florieren ließ, die Tauschrelationen bei den gegenseitigen Transaktionen verzerrte, folglich den GUS-Handel drosselte und damit zur Vertiefung der Wirtschaftskrise im GUS-Raum beitrug.

Die Freigabe der Wechselkurse der "weichen" Währungen wird kurz- und mittelfristig voraussichtlich zu erheblichen effektiven Kursschwankungen führen, was für Unternehmen und Banken bei ihren Transaktionen ein bedeutendes Risiko darstellt. Aus diesem Grund beabsichtigen die Zentralbanken, währungspolitische Maßnahmen zur Stützung der GUS-internen Wechselkurse zu ergreifen, u.a. durch die Bildung und Verwendung von Stabilisierungsfonds in harten Währungen und Edelmetallen. Dabei haften die Zentralbanken nicht für die Verbindlichkeiten - auch nicht diejenigen, die wegen Wechselkursschwankungen entstehen - der Geschäftsbanken gegenüber ihren GUS-Partnern.

Eine besonders wichtige wirtschafts-, sozial- und integrationspolitische Rolle kommt der im Abkommen über die Zahlungsunion verankerten Garantie für natürliche und juristische Personen der Teilnehmerstaaten zu, bei sozial bedeutenden GUS-Transaktionen die jeweiligen Na-

tionalwährungen in andere "weiche" Währungen zu konvertieren. Dazu gehören Überweisungen von Renten, Alimenten, staatlichen Zuschüssen, Ausgleichs- und Entschädigungsgeldern (so z.B. für arbeitsplatzbedingte Schäden); Zahlungen zur Vollstreckung von Gerichtsurteilen; Sterbegeldzahlungen; finanzielle Entschädigungen für Opfer des Stalinismus, ihre Familienangehörigen und Erben u.dgl. Der bisherige Wirrwarr auf diesem Gebiet wirkte sich für Millionen und aber Millionen Ex-Sowjetbürger äußerst nachträglich aus. Er hat vor allem nicht berufstätige Bürger, z.B. Kinder und Rentner, besonders hart getroffen, ja ihnen jegliche Mittel, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, vorenthalten. Die finanziellen Ansprüche sozialer Art, die von Bürgern der GUS-Staaten in der Sowjetzeit legal erworben wurden, dürfen ihnen nicht schlechthin weggenommen werden, was bisher de facto häufig der Fall war.

Da diese Problematik höchst brisant und beunruhigend ist, soll parallel zum Abkommen über die Zahlungsunion noch ein diesbezügliches Sonderabkommen in Kraft treten. Dieses Dokument soll den Zahlungsmechanismus für sozial bedeutende Transaktionen nichtkommerzieller Art präzise und detailliert regeln.

Die zukünftige Zollunion verletzt in keiner Weise die nationale Souveränität und legitimen Interessen ihrer Teilnehmerstaaten und ist für sie gegenseitig vorteilhaft. Dennoch wird der Aufbau einer solchen Gemeinschaft mit vielen Schwierigkeiten verbunden sein, die sich weitgehend aus der merklichen Differenzierung der GUS-Staaten nach ihrer Wirtschaftslage und dem Stand der Reformprozesse ergeben, und einen wenigstens mittelfristigen Zeithorizont erfordern. Zunächst werden nur einige Signatarstaaten die Verpflichtungen aus dem Abkommen voll übernehmen. Ihnen werden sich schrittweise andere GUS-Länder anschließen. Dabei ist heute gar nicht vorauszusehen, wann dies bei den derzeit ökonomisch und speziell währungspolitisch schwächsten Ländern - etwa Georgien, Armenien oder Tadschikistan der Fall sein wird.

Da die Konvertierbarkeit der "weichen" Währungen im GUS-Raum zunächst als Summe ihrer bilateralen Austauschbarkeit im gegenseitigen Zahlungsverkehr gestaltet werden soll, ist bereits für die nächsten Monate mit einer Lawine bilateraler zwischenstaatlicher Verträge, die der Realisierung des Abkommens über die Zahlungsunion dienen sollen, zu rechnen. Erst allmählich wird die multilaterale Komponente der Zahlungsunion an Bedeutung gewinnen. Dabei wird die Frage nach einer gemeinsamen (oder vielleicht gar supranationalen) Reserve- und Verrechnungswährung, die heute irrelevant ist und deshalb im Abkommen über die Zahlungsunion geregelt wird, früher oder später auf die Tagesordnung kommen. Wahrscheinlich ist der russische Rubel dazu prädestiniert, diese Rolle dann zu übernehmen. Das ist darauf zurückzuführen, daß die Nationalwährung Rußlands, zum Teil vergleichbar mit dem US-Dollar weltweit, im GUS-Raum am häufigsten für die Abrechnung transnationaler Geschäfte verwendet wird, und das bleibt vermutlich auch weiterhin so.

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, daß einerseits die anderen GUS-Staaten sehr sensibel gegenüber möglichen (und häufig vermeintlichen) Hegemonialbestrebungen Rußlands sind und deshalb hinsichtlich des Rubels als Leitwährung Bedenken anmelden. Andererseits verstärkt sich auch in den politischen Kreisen Rußlands die Meinung, daß die hervorragende Stellung seiner Währung in der GUS-Zahlungsunion das Land noch mehr dazu zwingen wird, die anderen GUS-Länder unfreiwillig zu subventionieren. Auf keinen Fall ist Rußland bereit, dem Rubel die Funktionen einer Leitwährung oder gar einer supranationalen Geldeinheit zu übertragen, wie

dies in den diversen Entwürfen für eine Rubelzone neuen Typs vorgesehen war. In absehbarer Zeit kann der russische Rubel höchstens als Reservewährung (de jure oder eher de facto) fungieren - und das nur beschränkt. Als Werteinheit für die Abrechnung gegenseitiger Forderungen und Verbindlichkeiten könnte eine internationale, GUS-interne Verrechnungseinheit etabliert werden. In diesem Sinne wird zur Zeit die Idee eines "GUS-Ecu" aktiv diskutiert.

Es ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß die GUS-Zahlungsunion in ihrer derzeit vereinbarten Form nach außen durchaus ausbaufähig ist, da sie keine supranationale Einrichtung werden soll, zunächst nur eine beschränkte Konvertibilität vorsieht und nicht an den Umlauf der in allen Reformländern mehr oder weniger knappen Hartwährungen gebunden wird. Ihr könnten im Prinzip die VR China, die ehemaligen RGW-Länder und die drei neuen baltischen Staaten beitreten, wobei letztere gegenwärtig allerdings keinerlei Bündnisse mit den anderen Ex-Sowjetrepubliken eingehen wollen. All diese Länder sind an einem bedeutenden und raschen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu den GUS-Staaten objektiv höchst interessiert, müssen diese aber bisher, abgesehen von Bartergeschäften, hauptsächlich über harte Währungen abwickeln. Diese Beziehungen könnten an Dynamik gewinnen, wenn Elemente gegenseitiger Zahlungen und Verrechnungen in nationalen Währungen in sie eingebaut würden. Auch der Clearingverkehr könnte als flankierende Komponente aufgenommen werden. Übrigens hat Rußland bereits damit begonnen, diese Elemente im Wirtschaftsverkehr mit einigen ehemaligen RGW-Staaten, vor allem mit Bulgarien und Rumänien, zu verwenden.

Westeuropa hat für die volle Entfaltung der Europäischen Zahlungsunion (EZU) knapp ein Jahrzehnt gebraucht. Dies ist auch eine realistische Frist für die umfassende Realisierung des GUS-Abkommens über die Zahlungsunion, mit der der Weg zu einer Währungsunion nach dem EU-Vorbild beschritten wird. Sollte die EU um das Jahr 2000 die Bestimmungen der Maastrichter Verträge im Währungsbereich durchsetzen können, so wäre seit dem Beginn der EZU (1950) und dem Zustandekommen der EU-Währungsunion ein halbes Jahrhundert vergangen.

Sollten die GUS-Staaten die Vision einer Währungsunion langfristig konsequent und konzertiert anstreben und ihre Reformen mit diesem Ziel ständig in Übereinstimmung bringen, so könnte sie auch schneller Wirklichkeit werden, was angesichts der Instabilität fast aller Bereiche des gesellschaftlichen Lebens in diesen Ländern jedoch nur schwer anzunehmen ist.

Ein ganz anderes Szenario erscheint ebenfalls möglich. Viele Spezialisierungs-, Kooperations- und damit Lieferbeziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekten in der Ex-Sowjetunion konnten nur in einem einheitlichen und dazu noch zentral gelenkten Wirtschaftsraum zustande kommen und fortbestehen. Nach dem Zerfall der Sowjetunion sind sie nicht mehr wiederherzustellen. Die dadurch entstandenen Lücken und Engpässe werden von den GUS-Staaten soweit wie möglich aus eigener Kraft geschlossen. Im GUS-internen Handel spielen die intersektoralen (etwa im Maschinenbau), arbeitsteiligen Lieferungen und Bezüge derzeit eine sehr geringe Rolle. Der eigentliche Eckpfeiler dieses Handels sind die russischen Lieferungen von Energieträgern und Rohstoffen - auf diese entfallen zur Zeit 90% der russischen Exporte in die übrigen GUS-Länder -, was jedoch für Rußland sehr verlustbringend und auf längere Sicht nicht akzeptabel ist. Dieser Handel muß also radikal umstrukturiert werden, was auch einen grundlegenden Strukturwandel der GUS-Volkswirtschaften voraussetzt. Folglich kann es im GUS-Raum realistischerweise nicht um eine Reintegration, sondern

nur um eine Neuintegration gehen, was jedoch viel schwieriger herbeizuführen ist. Sollte dies allerdings nicht erfolgen, so wird sich vor allem Rußland bevorzugt Drittländern zuwenden müssen. Das wird die anderen GUS-Staaten zu einer ähnlichen Umstellung veranlassen. Bei einem derartigen Szenario kann die Vision einer Währungsunion irrelevant werden.

Sollte sich die Währungsintegration, zunächst in Form einer Zahlungsunion, doch durchsetzen, so wird die Intensität der Währungsbeziehungen zwischen den einzelnen GUS-Ländern mit Sicherheit unterschiedlich sein. Manche von ihnen können in ihren Währungsbeziehungen spätestens bis zur Jahrhundertwende eine Qualität erreichen, die über die Bestimmungen des Abkommens über die Zahlungsunion hinausgeht. Wie bereits erwähnt, wird dies zunächst im zentralasiatischen Raum angestrebt und liegt aufgrund der wirtschaftlichen Kompatibilität der dortigen Ex-Sowjetrepubliken sowie ihres Reichtums an devisenbringenden Rohstoffen und Mineralien im Bereich des Möglichen.

Auch ein besonders nahes Zusammenrücken u.a. im Währungsbereich zwischen Rußland und Weißrußland ist wahrscheinlich. Für Weißrußland, das sich nur zu 4% seines Bedarfs mit Energieträgern und zu 4,5% mit Montageelementen und Ersatzteilen für Industrieerzeugnisse selbst versorgt (folglich sind die Kapazitäten der weißrussischen Industrie heute nur zu einem Drittel ausgelastet, wodurch das Land von einer tiefen Wirtschaftskrise erschüttert wird), ist das Zusammengehen mit seinem riesigen östlichen Nachbarn überhaupt eine Frage des Überlebens. Auch Rußland ist daran ökonomisch und politisch interessiert, so etwa an der Reduzierung der Transportkosten für seine Exportwaren, die über Weißrußland nach Mittel- und Westeuropa ausgeführt werden.

Logischerweise haben beide Länder im Januar 1994 ein Regierungsabkommen über die Vereinigung ihrer Geldsysteme getroffen. Danach sollte der russische Rubel den gesamten Geldumlauf Weißrußlands bedienen. Der weißrussische Rubel, im Volksmund nach dem auf ihm abgebildeten Tier "Hase" genannt, sollte aus dem Verkehr gezogen werden. Der weißrussischen Nationalbank (NBW) sollten entsprechend der realen ökonomischen Leistung Weißrußlands russische Rubel zugeteilt werden. Eine enge Konzertierung aller dafür relevanten staatlichen Politiken sollte in Gang gesetzt werden. Im April 1994 wurde dieses Abkommen ergänzt und vor allem dahingehend korrigiert, daß der NBW das Recht zuerkannt wurde, im Rahmen der mit der ZBR vereinbarten Plafonds auch selbständig russische Rubel zu emittieren.

Weißrußland bietet das Abkommen eine gute Chance, ja es stellt in der schwierigen wirtschaftlichen Lage tatsächlich einen "Rettungsring" dar. So nimmt es nicht wunder, daß die überwältigende Mehrheit der Weißrussen die Vereinigung der Geldsysteme beider Länder von Anfang an gutheißt. Im Frühjahr 1994 hat Weißrußland wegen harter Auseinandersetzungen auf politischer Ebene, vor allem im Parlament, die Chance jedoch vertan. Bisher wurde planmäßig zum 1. Mai 1994 nur der Punkt des Abkommens erfüllt, der die Abschaffung der Zölle im gegenseitigen Handel vorsieht.

Das Problem der Vereinigung der Geldsysteme Rußlands und Weißrußlands steht nach wie vor auf der Tagesordnung, und zur Zeit wird von beiden Seiten eine neue Variante des Abkommens ausgearbeitet. Es gibt jedoch viele Schwierigkeiten: Einerseits ist ein solches Bündnis heute objektiv kaum zu realisieren, denn die ökonomische Lage und der Stand der marktwirtschaftlichen Transformation in beiden Ländern gehen sichtlich auseinander. Weißrußland ist im Vergleich zu

Rußland im Reformprozeß deutlich zurückgeblieben. Folglich sind die Wirtschaftsmechanismen dieser Staaten heute weitgehend inkompatibel, was ihre Währungsintegration bremst. Dies wird von den jeweiligen Führungsspitzen klar erkannt. "Um uns zu vereinigen, müssen wir wenigstens ein bißchen an das Niveau Rußlands herankommen. Das trifft insbesondere für die Inflation zu. Sonst werden wir ersticken, sobald wir nach denselben Regeln wie in Rußland leben müssen"¹, gibt der neue weißrussische Präsident A. Lukaschenko, ein überzeugter Befürworter einer Wirtschafts- und Währungsunion mit Rußland, zu.

Andererseits gibt es viele subjektive Faktoren, die konterkarierend wirken. Die Konstellation des Pro und Kontra Währungsverbund ist in der Wirtschaft, Politik und öffentlichen Meinung beider Länder ziemlich verworren.

In Weißrußland ist praktisch nur die nationalistische Volksfront unter S. Posnjak dagegen, hinter der jedoch kaum mehr als 10% der Bevölkerung stehen. Die politische Spitze ist mehrheitlich dafür. Allerdings gibt es auch in der Führungsmannschaft um A. Lukaschenko einflußreiche Gegner der Währungsvereinigung mit Rußland, was sich zum Teil mit fadenscheinigen privaten Interessen erklären läßt. So verhält sich der Präsident der NBW, S. Bogdankewitsch, ablehnend, weil er vermutlich unter keinen Umständen zu einem Zentralbankchef ohne Emissionsvollmachten und damit zu einem "Papiertiger" werden will. Dagegen ist die negative Haltung des ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten M. Mjasnikowitsch schwer zu erraten. Er hat diesen Posten ja noch unter dem im Juli 1994 zurückgetretenen Ministerpräsidenten W. Kebitsch bekleidet und unter dessen Regie die Vereinigung vorbereitet. Weiter ist zu berücksichtigen, daß der nationale Unternehmerverband in seinem an A. Lukaschenko gerichteten Antikrisenprogramm betonte, daß der Weg Weißrußlands nicht zu einer Rubelzone, sondern zur Errichtung eines effizienten eigenen Finanz- und Kreditsystems führe, wofür es notwendig sei, die vollwertige (und nicht provisorische wie jetzt) weißrussische Währung einzuführen.² Diese Haltung ist eindeutig ökonomisch bestimmt, denn das weißrussische Unternehmertum ist momentan noch außerstande, dem viel stärkeren russischen Kapital in einem einheitlichen Währungsraum wirksam Paroli zu bieten.

Doch das russische Unternehmertum ist gerade aus diesem Grunde für ein Zusammengehen mit Weißrußland im Währungsbereich. Das kommt z.B. in einem Appell der Chefs der sieben größten russischen Geschäftsbanken an den Premierminister Rußlands, W. Tschernomyrdin, zum Ausdruck, die Vereinigung der Geldsysteme beider Länder zu beschleunigen. In diesem Aufruf schrieben die Bankiers mit Nachdruck: "Das russische Kapital braucht Raum. Nichts stört ihn mehr als künstliche Schranken, die unter dem Einfluß politischer Konjunktur errichtet werden."³

Dennoch gibt es in Moskau mehrere einflußreiche, Präsident Jelzin nahestehende Spitzenpolitiker - etwa den ehemaligen Premierminister Gaidar -, die grundlegende Bedenken gegen die Vereinigung der Geldsysteme beider Staaten anmelden. Sie halten es prinzipiell nicht für sinnvoll, schwächere Volkswirtschaften der Ex-Sowjetrepubliken ins Schlepptau zu nehmen, weil dies zusätzliche Opfer abverlangen würde.

¹ Alexander Lukaschenko, Wir sind gekommen, um zu arbeiten und nicht in der Macht zu baden (russ.), in: Rossijskaja gazeta, 13.8.1994.

² Večernij Minsk, 5.8.1994.

³ Nezavisimaja gazeta, 7.4.1994.

Wie dem auch sei, die Spitzenpolitiker sowohl in Moskau als auch in Minsk müssen dem objektiven Tatbestand Rechnung tragen, daß die beiden Völker, die einander traditionell freundschaftlich gesinnt sind und sich gegenseitig nicht als Fremde betrachten, ein bilaterales Wirtschafts- und Währungsbündnis mit Nachdruck gutheißen. Deshalb schon ist mit einer im Vergleich zum GUS-Durchschnitt merklich tieferen Währungs- und Wirtschaftsintegration zwischen Rußland und Weißrußland zu rechnen. Es ist jedoch fragwürdig, ob es zu einer Vereinigung ihrer Geldsysteme kommen wird. Auf alle Fälle ist dies weder kurzfristig noch von heute auf morgen machbar.

5. Abschließende Bemerkungen und Ausblick

Die vorliegende Analyse hat gezeigt, daß sich die GUS an einem Scheideweg befindet. Die heutige Situation dieser Gemeinschaft ist recht widersprüchlich, ja zwiespältig. Einerseits konnten 1994 die zentrifugalen Tendenzen, die 1991-1993 eine gravierende Desintegration der Ex-Sowjetrepubliken verursacht hatten, 1994 weitgehend zum Stillstand gebracht werden. Es gibt deutliche Konsolidierungsbestrebungen, wenn sie seitens diverser GUS-Staaten auch unterschiedlich ausgeprägt sind. Andererseits kommen die zentripetalen Ansätze hauptsächlich in Form von Absichtserklärungen zum Ausdruck. Die Desintegration hat solch einen Grad erreicht, daß die Wiedergeburt des einheitlichen Wirtschaftsraums analog dem der Ex-Sowjetunion unmöglich ist. Es kann daher heute vorwiegend nur um eine *Neuintegration* und *nicht* um die *Reintegration* gehen. Das erstere ist jedoch unermesslich schwieriger als das letztere. Die GUS kann langfristig, ja schon mittelfristig nicht im Übergangsstadium verharren. Für die Zukunft sind - mit zahlreichen Schattierungen in den Details - grundsätzlich *zwei Szenarios* denkbar:

Szenario 1 beinhaltet eine schrittweise Entfaltung integrativer, zentripetaler Prozesse im ökonomischen Bereich in der einen oder anderen Form, was durch eine engere Zusammenarbeit vor allem auf dem sicherheitspolitischen Gebiet flankiert werden könnte. Dabei ist die Errichtung einer Freihandelszone und einer Zahlungsunion die auf mittlere Sicht relevante und auch realisierbare Vision. Dafür sprechen die objektiven Interessen der GUS-Länder, die in den oben dargestellten Konsolidierungstendenzen im GUS-Raum zum Ausdruck kommen. Sehr wichtig ist auch der Tatbestand, daß sich die Präsidenten der vier stärksten GUS-Staaten (Rußland, Ukraine, Weißrußland und Kasachstan) für den Aufbau einer GUS-Wirtschaftsunion einsetzen. Sollte die Formierung eines solchen Wirtschaftsbündnisses noch vor der Jahrhundertwende sichtbar positiv und gegenseitig vorteilhaft verlaufen, so könnte in späterer Zukunft die Idee einer Euroasiatischen Union, die im Frühjahr 1994 vom Präsidenten Kasachstans, N. Nasarbarjew, zur Diskussion gestellt wurde, politisch relevant und als gemeinsame Vision von mehreren, unter Umständen auch von allen GUS-Mitgliedern anerkannt werden.

Es ist jedoch auch ein gegenläufiges, desintegratives *Szenario 2* nicht auszuschließen. Da die Aufgabe einer Neuintegration enorm kompliziert ist und wohl viel schwieriger als das Zusammenkleben eines großen Haufens von Scherben werden kann, sind auf diesem Wege Enttäuschungen und Rückschläge kaum auszuschließen. Sollten die ersten Schritte zur Freihandelszone und Zahlungsunion erfolglos bleiben, so könnten nationalistische und desintegrative Kräfte wieder an Boden gewinnen. Solche Kräfte sind in den meisten GUS-Ländern (am wenigstens wohl in

Weißrußland) sehr einflußreich. Das trifft insbesondere auf die Ukraine zu, die einen großen Einfluß auf die GUS-Evolution ausübt und es weiterhin tun wird. Zwar wurden solche Kräfte, die ihre Domäne vor allem in der Westukraine haben, nach der Machtübernahme durch den neuen Präsidenten L. Kutschma im Juli 1994 etwas zurückgedrängt. Die Ukraine hat jedoch ihre bisherige Rolle in der GUS, die der Frankreichs in der EG (bis zum Ende der siebziger Jahre) und der Rumäniens im RGW in vieler Hinsicht ähnlich ist, noch nicht aufgegeben.

Es ist jedoch zu unterstreichen, daß auch in Rußland, das wohl die wichtigste "Klammer" der GUS war, ist und zwangsläufig bleiben muß, neoisolationistische Kräfte bereits aktiv am Werk sind und möglicherweise sprunghaft an Einfluß gewinnen können. Für die Haltung dieser Kräfte ist ein Artikel von W. Gawrilow unter dem vielsagenden Titel "Wird Rußland aufhören, ein Sponsorland zu sein?", der in einer der angesehensten Wirtschaftszeitungen Rußlands, "Birževye vedomosti" ("Börsennachrichten"), veröffentlicht wurde, sehr bezeichnend. Es muß nicht unbedingt zufällig sein, daß der Autor aus dem Institut für internationale ökonomische und politische Studien (ehemals Institut für das sozialistische Weltwirtschaftssystem) der Akademie der Wissenschaften kommt, das von einem einflußreichen Duma-Abgeordneten, O. Bogomolow, geleitet wird. Nach den - durchaus realistischen - Einschätzungen W. Gawrilows soll Rußland vor dem Zerfall der UdSSR die anderen Sowjetrepubliken mit 50 Mrd. US-Dollar jährlich subventioniert haben. Diese Praxis werde auch nach dem Zerfall der UdSSR fortgesetzt. Jeder vierte Rubel, der von russischen Bürgern erarbeitet wird, wird unentgeltlich in die "Bruderrepubliken" transferiert. Die unentgeltliche Hilfe Rußlands an Turkmenien, Kasachstan und Usbekistan beträgt 45-70% des BIP dieser Länder und ist in etwa ihrem Lohnfonds gleich.¹ Damit korrespondiert u.a. eine Einschätzung aus dem analytischen Bericht des Auswärtigen Aufklärungsdiensts Rußlands, der von seinem Chef J. Primakow im September 1994 den russischen und ausländischen Journalisten präsentiert wurde. Danach bekamen die GUS-Länder aus Rußland ohne Gegenleistung Güter im Wert von ca. 10 Mrd. US-Dollar.²

Folglich fordert W. Gawrilow Rußland auf, diese Sponsorrolle aufzugeben, seine Beziehungen mit dem "nahen Ausland" auf äquivalenter Basis zu gestalten und die GUS-Länder ihre Schulden an Rußland vor allem durch die Gewährung von Kapitalanleihen an ihren zu privatisierenden Wirtschaftsobjekten zu begleichen. Sollte dieses Konzept politisch durchgesetzt werden, könnte das Szenario 2 in den Vordergrund treten.

In die gleiche Richtung wirkt auch der Tatbestand, daß nicht unbedeutende politische Kräfte im Ausland, auch in den USA, einer GUS-Integration skeptisch oder gar ablehnend gegenüberstehen, weil sie eine damit möglicherweise zusammenhängende Stärkung Rußlands als etwas Unerwünschtes für ihre Länder einschätzen. Wie im genannten Bericht des Auswärtigen Aufklärungsdiensts Rußlands festgestellt wird, steht dahinter bereits Politik. Diese könnte unter Umständen das Szenario 2 näherrücken lassen. Eine solche Entwicklung ist nicht auszuschließen. Doch die Verwirklichung des Szenarios 1 in der einen oder anderen Form ist viel wahrscheinlicher. Das würde nicht nur allen GUS-Staaten zugute kommen, sondern sich auch ökonomisch und sicherheitspolitisch weltweit positiv auswirken.

¹ Vladimir Gavrilov, a.a.O. (Fußnote 2).

² Rossijskaja gazeta, 22.9.1994.

Vladimir Pankov

The CIS as an Economic Area: Further Disintegration or Reintegration?

Bericht des BIOst Nr. 2/1995

Summary

Introductory Remarks

The birthpains of the Commonwealth of Independent States (CIS) attracted little attention, whether in the former Soviet Union or outside what was once its territory. Hardly any prominent scholars and politicians at home or abroad took this new phenomenon seriously or prophesied it a long life. There were good reasons for this indifference, most of them to do with the rather coincidental, precipitate and spontaneous way in which this entity came into being. And indeed, the first one-and-a-half to two years of its existence gave little objective cause to take any profound interest in it. Thus, it is no wonder that publications on the CIS as such in the Western specialist and public media have up to now been scanty and, as a rule, rather critical, pejorative and "schoolmasterly".

Until mid-1993, disintegration trends clearly predominated in the CIS area, but these then came to a stop and gave way to the first, albeit as yet vague, signs of consolidation. The present study analyses the causes and content of this incipient turnabout and hazards a prediction as to the nearer and more distant future of the CIS.

Findings

- 1. The CIS was clearly formed with a view to facilitating a "civilized divorce", even if, for understandable reasons, this formulation was never used in official parlance. It was a contingency resort, intended to prevent the catastrophe that could have come about if the links existing within the framework of the former Soviet Union had been severed at one swift stroke. Thus, the CIS can be given credit for having averted up to now the worst of all possible fates, a Yugoslav-style breakdown, and for helping to close the legal void which the disintegration of the USSR opened up in fields that were not adequately covered by the legislation of the former Soviet Republics.*
- 2. The original intention, i.e. that of orchestrating a "civilized divorce", has been instrumental in shaping the constellation of the CIS as it is today. For instance, it has consistently thwarted the installation of an effective legal framework to formalize mutual relations. The nature of the CIS today is that of a relatively informal organisation of sovereign states with different approaches to mutual cooperation in various fields, primarily those of economic relations and of security policy vis-à-vis non-member states.*

3. Three more or less clearly defined phases can be discerned in the evolution of the CIS to date:
 - the period of settling up with the Soviet Union and thus of disintegration (from the foundation of the CIS in December 1991 to mid-1993);
 - the period of disenchantment and reconsideration (the second half of 1993);
 - the period characterized by a certain revival of centripetal, integrative trends (the commencement of which can be identified as the CIS summit meeting in Ashkhabad at the end of December 1993).
4. The CIS Agreement on the setting-up of an economic union, signed on 24th September 1993, is essentially similar in content to the EU model, with a free-trade area, a customs union, and economic and monetary union being defined as stages in the unification process. However, this document is only a framework schedule, for the implementation of which a large number of specific multilateral and bilateral agreements still have to be drawn up and signed. Prominent positive developments towards this goal to date have been the free trade area agreement (April 1994) and the agreement on a payments union (September 1994).
5. Up to now, the entire legal practice of the CIS, that is including the aspects of relevance to economic relations, has been characterized by the "co-existence" of CIS-wide agreements and bilateral treaties and special arrangements, with the bilateral component clearly dominant. There is no sign of trends along EU lines, with the multilateral component clearly taking precedence over the bilateral, gaining the upper hand in the CIS within the foreseeable future. The multilateral component could gain real importance in the CIS only if the pace and form of the transformation processes taking place in the various countries of the CIS were to converge again and give way to economic stabilization.
6. The CIS is evolving as a community of states at different speeds of economic integration, in which the integration processes taking place between the various member states already differ widely in intensity and are likely to diverge even more in the future. There are at best two zones in which a certain incipient integration can be discerned. Russia and White Russia abolished customs duties on their mutual trade as of 1st May 1994. They hope to move closer to each other in the monetary sector, even though the agreement on the unification of their monetary systems signed by the two countries in January 1994 proved impossible to implement and will have to be drastically amended. The second zone in which increasing integration is becoming apparent is in Central Asia, where in July 1994 Kazakhstan, Uzbekistan and Kyrgyzstan signed an agreement setting up a Central Asian Economic Union (which Turkmenistan and, later, Tajikistan could also join), which could largely be implemented in the medium term.
7. The formerly homogeneous economic area of the Soviet Union has by now disintegrated to such an extent that many of the earlier links in terms of specialization, cooperation and mutual supplies between the economic subjects in various countries of the CIS can no longer be restored and/or repaired, especially since they were largely determined not by rational economic but rather by the dirigiste considerations of a centrally planned economy. As a result, what is needed nowadays in practical terms is not so much a re-integration as rather a re-orientation of the countries of the CIS within the framework of a community of nations organized on a market-economy basis.

8. In the medium and long term, two scenarios appear plausible:

Scenario 1 involves a gradual unfurling of integrative, centripetal processes in the economic sector in one form or another, possibly backed up by closer cooperation in the political and security sectors. This is indicated by the objective, indeed vital interests of all countries of the CIS, interests that are finding their expression in the trends towards consolidation that have been visible in the CIS area since the turn of the year 1993/94.

Scenario 2 consists of the CIS taking the opposite, disintegrative course of development. This direction is indicated not only by continuing strongly nationalist trends in areas of the CIS outside Russia - only in White Russia have such tendencies been no more than a marginal phenomenon up to now - but also by an upsurge of neo-isolationism within Russia. This movement is calling for an end to Russia's role as a "sponsor" for its "brother Republics" and for relations with these countries to be put on a quid-pro-quo basis as is customary elsewhere in the global economy. Implementation of scenario 2 could possibly be abetted by the policies pursued by some non-CIS countries.

On the whole, scenario 1 is much more likely to come about than is scenario 2. A re-integration within the CIS area would benefit not only all the member states of the CIS itself but would also have favourable effects on the economic and security situation world-wide.